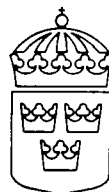


# Regeringens proposition

## 1993/94:147



Prop.  
1993/94: 147

### Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 februari 1994

*Carl Bildt*

*Bengt Westerberg*  
(Socialdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas förslag och bedömningar som rör fördelningen av kvinnors och mäns makt och inflytande – i beslutande församlingar, i ekonomin och i familjen m.m. samt vissa ändringar i jämställdhetslagen (1991:433).

Medel föreslås för ett utvecklingsarbete för att öka kvinnorepresentationen i beslutande församlingar. En särskild satsning kommer att göras för att andelen kvinnor på chefsnivå i näringslivet skall öka.

En utredning kommer att tillsättas för att belysa skillnader i kvinnors och mäns tillgång till ekonomisk makt på individ-, familje- och samhällsnivå. Ett uppdrag kommer att ges för att stimulera ett utvecklingsarbete om lönebildning och löneskillnader i ett könsperspektiv.

Den nuvarande bestämmelsen om att jämställdhetslagens regler om det aktiva jämställdhetsarbetet och om jämställdhetsplan får ersättas av andra regler i kollektivavtal föreslås ändrad så att arbetsgivaren alltid blir skyldig att iaktta lagens regler även om kollektivavtal finns. Området för Jämställdhetsombudsmannens (JämO) tillsyn utökas på motsvarande sätt. Vidare föreslås att arbetsgivare med tio anställda eller fler skall vara skyldiga att årligen kartlägga löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsplatsen. En översikt över kartläggningen skall tas in i den jämställdhetsplan som en sådan arbetsgivare skall upprätta årligen. JämO föreslås dessutom få möjlighet att i ett mål om könsdiskriminering åberopa även annan lagstiftning än jämställd-

hetslagen. I klargörande syfte föreslås också vissa redaktionella ändringar i lagen. Prop. 1993/94: 147

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1994. Som en följd av lagändringarna föreslås ökade resurser för JämO:s tillsynsverksamhet.

I propositionen behandlas även frågor som rör fäders uttag av föräldraledighet. En ändring i lagen om allmän försäkring föreslås som innebär att båda föräldrarna skall ha rätt att få föräldrapenning under hälften av den tid som föräldrapenning utges. Föräldrapenningdagar föreslås kunna överlåtas till den andra föräldern med undantag av 30 dagar. Samtidigt föreslås att ersättningsnivån i föräldraförsäkringen sänks till 80 procent utom för de dagar som inte får överlåtas. För dessa dagar skall ersättningen fortfarande vara 90 procent av förälderns sjukpenninggrundande inkomst. Ändringarna i lagen om allmän försäkring föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

Vidare föreslås ytterligare satsningar på information och opinionsbildning för att stimulera fäder att i ökad utsträckning ta ut föräldraledighet.

För att föra ut den nationella jämställdhetspolitiken på regional och lokal nivå föreslås att varje länsstyrelse tillförs medel för en länsexpert för jämställdhetsfrågor.

Slutligen behandlas frågor om metoder i jämställdhetsarbetet.

Propositionens huvudsakliga innehåll	3
1 Förslag till riksdagsbeslut	7
2 Lagtext	8
2.1 Förslag till Lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:443)	8
2.2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	10
3 Ärendet och dess beredning	13
4 Inledning	14
4.1 Handlingsplan för jämställdhetspolitiken åren 1988–1993	14
4.2 Fortsatt jämställdhetspolitik	15
4.3 Ett internationellt perspektiv	18
5 Makt och inflytande	20
5.1 Makt och kön	20
5.2 Kvinnorepresentation	23
5.3 Kvinnor i chefsbefattningar	26
6 Ekonomi	30
6.1 Fördelningen av ekonomisk makt	30
6.2 Löneskillnadsutredningen	32
6.3 Forskning och utvecklingsarbete m.m. om löneskillnader	33
7 Vissa ändringar i jämställdhetslagen	37
7.1 Möjligheterna att genom kollektivavtal frångå reglerna i jämställdhetslagen	37
7.1.1 Bakgrund	37
7.1.2 Nuvarande förhållanden i fråga om kollektivavtal på jämställdhetsområdet	40
7.1.3 Överväganden	41
7.2 Löneskillnader	43
7.2.1 Allmänt om jämställdhetslagens bestämmelser i fråga om löneskillnader	44
7.2.2 Det aktiva arbetet för att motverka löneskillnader	45
7.2.3 Lönediskrimineringsförbudet	51
7.2.3.1 Kriterier för bedömning av likvärdigt arbete	51
7.2.3.2 Vissa redaktionella frågor	55
7.3 Jämställdhetsombudsmannens talerätt	56
7.4 Ikraftträdande	58
7.5 Övriga frågor	58
7.5.1 Grupptalan	58
7.5.2 JämO:s rätt att föra talan är subsidiär till den fackliga organisationens	60
7.5.3 Jämställdhetslagens räckvidd m.m.	60
7.5.4 Jämställdhetsnämnden	62
8 Familjen	63
8.1 Föräldraledighet – ett delat ansvar	63
8.2 Föräldraförsäkringen	65
8.2.1 Till regeringen lämnade förslag i syfte att öka fäderns uttag av föräldraledighet	65

8.2.2	Att förena förvärvsarbete med föräldraskap . . . . .	66
8.2.3	Nuvarande regler . . . . .	67
8.2.4	Uttag av föräldrapenning . . . . .	68
8.2.5	Insatser hittills för att öka faders uttag av föräldraledighet . . . . .	69
8.2.6	Delad föräldraledighet – minst en månad för vardera föräldern . . . . .	70
8.2.7	Sänkt ersättningsnivå . . . . .	71
8.2.8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser . . . . .	72
8.3	Information och opinionsbildning om föräldraledighet . . . . .	72
9	Kvinnors hälsa . . . . .	73
10	Kvinnor med funktionshinder . . . . .	75
11	Medel i jämställdhetsarbetet . . . . .	77
11.1	Styrformer . . . . .	77
11.2	Könsuppdelad statistik . . . . .	79
11.3	Kvinno- och jämställdhetsforskning . . . . .	80
11.4	Analys av förslag och beslut ur ett jämställdhetsperspektiv . . . . .	80
11.5	Länsexpert för jämställdhetsfrågor . . . . .	81
11.6	Jämställdhetsarbete på lokal nivå . . . . .	83
11.7	Utbildning i jämställdhetsfrågor . . . . .	84
11.8	Projektmedel . . . . .	85
12	Anslagsfrågor för budgetåret 1994/95 . . . . .	85
13	Författningskommentar . . . . .	91
13.1	Jämställdhetslagen . . . . .	91
13.2	Lagen om allmän försäkring . . . . .	94
Bilaga 1	Uppföljning av handlingsplan för jämställdhetspolitiken 1988–1993 . . . . .	97
1	Inledning . . . . .	98
2	Kvinnornas roll i ekonomin . . . . .	99
3	Jämställdhet på arbetsmarknaden . . . . .	101
4	Jämställdhet i utbildningen . . . . .	108
5	Jämställdhet i familjen . . . . .	112
6	Kvinnors inflytande . . . . .	113
7	Våld mot kvinnor . . . . .	115
Bilaga 2	Fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män . . . . .	117
Bilaga 3	Könsfördelningen i statliga lekmannastyrelser . . . . .	130
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Löneskillnader och lönediskriminering (SOU 1993:7) . . . . .	138
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag . . . . .	142
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser . . . . .	144
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag . . . . .	145
Bilaga 8	Lagrådets yttrande . . . . .	147

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 februari 1994 . . . . . 149

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. godkänner det som regeringen förordar om målen för jämställdhetspolitiken (avsnitt 4.2),
4. godkänner den huvudsakliga inriktningen av jämställdhetspolitiken i enlighet med vad regeringen förordar (avsnitt 5–11),
5. till *Bidrag till föräldraförsäkringen* för budgetåret 1994/95 under femte huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag på 2 738 000 000 kronor,
6. till *Jämställdhetsombudsmannen m.m.* för budgetåret 1994/95 under femte huvudtiteln anvisar ett ramanslag på 8 959 000 kronor,
7. till *Särskilda jämställdhetsåtgärder* för budgetåret 1994/95 under femte huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 21 506 000 kronor,
8. under trettonde huvudtiteln ramanslag *Länsstyrelserna m.m.* för budgetåret 1994/95 anvisar 10 000 000 kronor utöver vad som föreslagits i prop. 1993/94:100 bil. 14.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433)

Härigenom föreskrivs i fråga om jämställdhetslagen (1991:433)

*dels* att 13 och 14 §§ skall upphöra att gälla,

*dels* att 2, 11, 12, 18 och 46 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 9 a §, samt närmast före denna en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 §

Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås.

De skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika *eller som är att betrakta som likvärdigt*.

Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås. De skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är *att betrakta som lika eller likvärdigt*.

#### *Lönefrågor*

#### 9 a §

*Arbetsgivaren skall, som ett led i verksamheten enligt 2 §, årligen kartlägga förekomsten av löneskillnader mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och för olika kategorier av arbetstagare.*

*Denna skyldighet gäller dock inte arbetsgivare som vid senaste kalenderårsskifte sysselsatte färre än tio arbetstagare.*

#### 11 §

En jämställdhetsplan enligt 10 § skall innehålla en översikt över de åtgärder enligt 4–9 §§ som är behövliga på arbetsplatsen och ange vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

*I planen skall också översiktligt redovisas resultatet av den kartläggning som arbetsgivaren skall göra enligt 9 a § samt de åtgärder som motiveras av kartläggningen.*

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande års plan.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna *enligt första och andra styckena* har genomförts skall tas in i efterföljande års plan.

## 12 §

*I vart och ett av de hänseenden som anges i 4–11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbets- tagarorganisation.*

*Kollektivavtal som träffas i hän- seenden som anges i 4–11 §§ befriar inte arbetsgivaren från skyldighet att iakta föreskrifterna i dessa para- grafer.*

## 18 §

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstaga- re än dem som arbetsgivaren till- lämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är *lika eller som är att betrakta som lik- värdigt på arbetsmarknaden.*

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstaga- re än dem som arbetsgivaren till- lämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är *att betrakta som lika eller likvärdigt.*

Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att de olika anställnings- villkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarnas könstillhörighet.

## 46 §

I en tvist enligt 45 § får jämställd- hetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagarare eller arbets- sökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det.

I en tvist enligt 45 § får Jämställd- hetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagarare eller arbets- sökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. *För om- budsmannen talan för en enskild med stöd av denna lag, får ombuds- mannen i samma rättegång föra också annan talan för den enskilde.*

*Sådan talan förs vid Arbetsdom- stolen.*

Talan förs vid Arbetsdomstolen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Prop. 1993/94: 147

Häri genom föreskrivs att 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

4 kap.  
3 §<sup>2</sup>

Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse utges under högst 450 dagar sammanlagt för föräldrarna.

Vid flerbarnsbörd utges föräldrapenning under ytterligare 180 dagar för varje barn utöver det första.

Om föräldrarna gemensamt har vårdnaden om barnet, har varje förälder rätt att uppbära föräldrapenning under *minst 90 dagar* av den i första stycket angivna tiden.

Om föräldrarna gemensamt har vårdnaden om barnet, har varje förälder rätt att uppbära föräldrapenning under *hälften* av den i första stycket angivna tiden.

En förälder som ensam har vårdnaden om barnet har rätt att själv uppbära föräldrapenningen under hela den tid som anges i första och andra styckena.

*Om en förälder på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barnet har den andra föräldern rätt att själv uppbära föräldrapenningen under hela den tid som anges i första och andra styckena.*

En förälder kan avstå rätt att uppbära föräldrapenning till förmån för den andra föräldern. Ett avstående från rätt att uppbära föräldrapenning görs genom skriftlig anmälan till försäkringskassan.

En förälder kan avstå rätt att uppbära föräldrapenning till förmån för den andra föräldern *med undantag för en tid om 30 dagar för varje barn, eller vid flerbarnsbörd, för barnen gemensamt*. Ett avstående från rätt att uppbära föräldrapenning görs genom skriftlig anmälan till försäkringskassan.

Föräldrapenning utges längst till dess barnet har fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1982:120.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1989:100, ändring av paragrafen föreslås också i prop. 1993/94:148.



6 §<sup>3</sup>

Hel föräldrapenning utgör lägst 60 kronor om dagen (garantinivå).

Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför har varit försäkrad för en sjukpenning över garantinivån och skulle ha varit det om försäkringskassan känt till samtliga förhållanden.

Utöver vad som anges i andra stycket utges föräldrapenning för varje barn för 180 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, och 90 dagar med belopp enligt garantinivån.

Vid flerbarnsbörd utges föräldrapenning enligt 3 § andra stycket för 90 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, och 90 dagar med belopp enligt garantinivån.

När föräldrapenning enligt andra-fjärde styckena skall utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, skall beräkningen ske enligt 3 kap. med undantag av 5 § fjärde-sjätte styckena samt 10 a och 10 b §§. Därvid skall dock föräldrapenning för dag beräknas efter 90 procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med 365.

När föräldrapenning enligt andra-fjärde styckena skall utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, skall beräkningen ske enligt 3 kap. med undantag av 5 § fjärde-sjätte styckena samt 10 a och 10 b §§. Därvid skall dock föräldrapenning för dag beräknas efter 90 procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med 365,

*a) för föräldrar som gemensamt har vårdnaden om ett barn eller, vid flerbarnsbörd, barnen, för de första 30 dagarna för vardera föräldern.*

*b) för en förälder som ensam har vårdnaden om ett barn eller, vid flerbarnsbörd, barnen, för de första 60 dagarna, eller*

*c) om den andra föräldern på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda ett barn eller, vid flerbarnsbörd, barnen, för de första 60 dagarna.*

*Föräldrapenning för tid därutöver skall för dag beräknas efter 80 procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med 365.*

Utän hinder av vad som föreskrivs i andra-fjärde styckena skall, om föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst har sänkts enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 5, föräldrapenningen till dess barnet fyller två år beräknas lägst på grundval av den sjukpenninggrundande inkomst som löneutvecklingen inom

<sup>3</sup> Lydelse enligt prop. 1993/94:59, bet. 1993/94:SfU 9, rskr. 1993/94:126; ändring av paragrafen föreslås också i prop. 1993/94:148

yrkesområdet därefter föranleder, om föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barnet. Är kvinnan gravid på nytt vid utgången av denna tid och beräknas barnets födelse ske inom sex månader eller föds barnet inom nämnda tid, skall hennes föräldrapenning även fortsättningsvis beräknas på motsvarande sätt.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995. I fråga om föräldrapenning för vård av barn som är fött före lagens ikraftträdande gäller fortfarande äldre föreskrifter, såvitt gäller 4 kap. 6 § dock endast intill utgången av år 1996.

Riksdagen behandlade våren 1988 regeringens proposition om jämställdhetspolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88:105, bet. AU 1987/88:17 rskr. 1987/88:364 och UbU 1987/88:34, rskr. 1987/88:365). Propositionen innehöll en femårig handlingsplan för jämställdhetsarbetet med tonvikt på kvinnornas roll i ekonomin, jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden, i utbildningen och i familjen samt kvinnors inflytande. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen. I propositionen Olika på lika villkor, om en ny jämställdhetslag m.m. (prop. 1990/91:113, bet. AU 1990/91:17, rskr. 1990/91:288) föreslogs vissa åtgärder för att bredda och förstärka den femåriga handlingsplanen, bl.a. i fråga om våld mot kvinnor.

Avsikten i de båda propositionerna var att handlingsplanen skulle gälla åren 1988–1993. En sammanfattning av utfallet av handlingsplanen finns i bilaga 1. Regeringen lägger i denna proposition fram förslag och bedömningar om den fortsatta jämställdhetspolitikens inriktning.

Som en följd av den nämnda handlingsplanen tillkallade regeringen i september 1988 en särskild utredare (A 1988:01) för att göra en utvärdering av lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet och föreslå de ändringar i lagen som utredaren ansåg påkallade för att lagen bättre skulle kunna uppfylla sitt ändamål (dir. 1988:33). Utredaren lämnade i juni 1990 betänkandet Tio år med jämställdhetslagen, utvärdering och förslag (SOU 1990:41). Betänkandet innehöll bl.a. förslag till vissa ändringar i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Bl.a. föreslogs – såvitt är av intresse i detta sammanhang – att lagens regler om aktiva åtgärder skulle få ersättas av regler i kollektivavtal endast om dessa gick minst så långt som lagens regler och att de föreslagna reglerna om jämställdhetsplan skulle göras helt tvingande. Efter remissbehandling av betänkandet och lagrådsbehandling upprättade regeringen den ovan nämnda propositionen om en ny jämställdhetslag, m.m. som förelades riksdagen. I propositionen lämnades dock inte något förslag till inskränkning i parternas frihet att träffa kollektivavtal i jämställdhetsfrågor i förhållande till vad som gällde enligt den dåvarande jämställdhetslagen. Det föreslogs således att lagens föreskrifter om aktiva åtgärder och om jämställdhetsplan även i fortsättningen skulle få ersättas av kollektivavtalsregler i den utsträckning dessa ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Riksdagen godtog i huvudsak förslagen i propositionen (bet. 1990/91:AU 17, rskr. 1990/91:288). Den nya jämställdhetslagen (1991:433) trädde i kraft den 1 januari 1992. Regeringen återkommer nu med ett förslag som innebär att jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder och om jämställdhetsplan skall iakttas även i fall då det finns kollektivavtal som rör dessa förhållanden, se avsnitt 7.1.

Regeringen tillkallade i juni 1991 en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om löneskillnader mellan kvinnor och män. Utredningen antog namnet Löneskillnadsutredningen. Löneskillnadsutredningen överlämnade i januari 1993 betänkandet Löneskillnader och lönediskriminering, om kvinnor och män på arbetsmarknaden (SOU 1993:7). En sammanfattning av betänk-

andet finns i bilaga 4. Utredningens lagförslag finns i bilaga 5. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 6. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Socialdepartementet (dnr S93/1906/Jäm). Ett förslag till lagstiftning i fråga om löneskillnader finns i avsnitt 7.2.

I avsnitt 7.3 lämnas ett förslag till utvidgning av Jämställdhetsombudsmannens talerätt. Förslaget i den delen bygger på synpunkter som har lämnats i lagstiftningsärendet rörande åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering (prop. 1993/94:101).

Arbetsmarknadens parter har informerats om förslaget till ändringar i jämställdhetslagen.

Regeringen beslutade den 27 januari 1994 att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget. Det lagförslag som remitterades till Lagrådet finns i bilaga 7. Lagrådet har yttrat sig över förslaget. Lagrådets yttrande finns i bilaga 8. Lagrådets förslag har följts i huvudsak.

I avsnitt 8.2 lämnas förslag om ändrad ersättningsnivå i och utformning av föräldraförsäkringen, vilket föranleder ett förslag till ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Förslaget om försäkringens utformning bygger bl.a. på Löneskillnadsutredningens bedömning om behovet att ändra reglerna så att en fader skulle kunna överlåta sin rätt att uppbära föräldrapenning endast för 30 av de 90 dagar som förbehålls honom. Därtill kommer att den särskilda arbetsgruppen om papporna, barnen och arbetslivet (Pappgruppen) som regeringen tillsatte hösten 1992 i delrapporten För barnens skull (1993) bl.a. anfört att en "pappagaranti" bör skapas som innebär att tre månader av föräldraledigheten knyts till pappan. Vidare har en arbetsgrupp inom Socialdepartementet utrett olika möjligheter att stimulera fäderna till ökat uttag av föräldrapenning (Ds 1993:87). Förslaget om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring faller utanför Lagrådets granskningsområde.

## 4 Inledning

### 4.1 Handlingsplan för jämställdhetspolitiken åren 1988–1993

Propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88:105, bet. 1987/88:AU 17, rskr. 1987/88:364) som antogs av riksdagen i juni 1988 hade formen av en femårig handlingsplan. Tidsbestämda mål och vissa åtgärder för att nå målen föreslogs i fråga om kvinnors roll i ekonomin, kvinnors inflytande samt jämställdhet på arbetsmarknaden, i utbildningen och i familjen. Handlingsplanen rörde ett flertal samhällssektorer med en viss tyngdpunkt på arbetsmarknads- och utbildningsområdena. I propositionen Olika på lika villkor, om en ny jämställdhetslag, m.m. (prop. 1990/91:113, bet. 1990/91:AU 17, rskr. 1990/91:364) föreslogs ytterligare åtgärder för att

förstärka och bredda handlingsplanen, liksom åtgärder för att motverka våld mot kvinnor.

Planen hade som ett uttalat syfte att ge möjlighet till en större långsiktighet i arbetet men också att markera en höjd ambitionsnivå för jämställdhetspolitiken. Till detta kan läggas syftet att förtydliga och konkretisera regeringens insatser på detta politikområde.

Planen har i dessa avseenden också haft sådana effekter. Den var en handlingsplan för regeringens arbete med frågorna under den aktuella perioden och angav samtidigt inriktningen för det samlade arbetet för jämställdhet i samhället.

Inom vissa områden i handlingsplanen kan tydliga positiva resultat noteras, t.ex. den ökade kvinnorepresentationen i statliga styrelser m.m. samt utvecklingen av andelen kvinnor som skolledare. Inom andra områden, t.ex. utjämning av löner mellan kvinnor och män och andel utbildningar och yrkesområden med en jämn könsfördelning, har sådana positiva förändringar generellt sett ännu inte kommit till stånd.

De åtgärder och satsningar som föreslogs på handlingsplanens fem områden har nu genomförts. Vissa initiativ därutöver har också under perioden tagits av regeringen. En sammanfattning av utfallet av handlingsplanen finns i bilaga 1 till denna proposition.

Allmänt sett finns det i dag en större medvetenhet och en större bredd i kunskapen om jämställdhetsfrågor än för fem år sedan. Många känner till att det finns skillnader i villkor för kvinnor och män, att det är viktigt att ta vara på både kvinnors och mäns kompetens, att det behövs både kvinnor och män i beslutande församlingar och att det finns löneskillnader som beror på kön. Vidare finns en större medvetenhet om vikten av att båda föräldrarna delar på det praktiska ansvaret för hem och barn.

Det har också blivit allt tydligare att jämställdhet i betydande utsträckning handlar om hur makten och inflytandet i samhället är fördelat mellan kvinnor och män.

## 4.2 Fortsatt jämställdhetspolitik

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken bör stå fast. Det innebär att kvinnor och män skall ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet.

Det kan dock konstateras att mycket fortfarande återstår att göra innan detta mål är uppnått. Även om det finns vissa gränser för vad som genom politiska beslut kan åstadkommas i dessa frågor, visar den debatt som har förts på senare tid att det finns en betydande otålighet, i synnerhet bland kvinnor men också bland män, över den långsamma takten i jämställdhetsarbetet. Denna otålighet måste tas på allvar, av statsmakterna liksom av organisationer och enskilda, inte minst av enskilda män.

Det finns skäl att i detta sammanhang kort belysa de framsteg som gjorts och redovisa de brister som finns. Dessa frågor behandlas också närmare i det följande och i bilagorna 1-3.

De flesta kvinnor, även de med små barn, ingår i arbetskraften (77 procent år 1993). Ökningen av andelen kvinnor på arbetsmarknaden har i själva verket varit den största förändringen i arbetskraftsutbudet under de senaste decennierna. För närvarande är andelen sysselsatta kvinnor i stort sett lika stor som andelen män. Denna utveckling har inte bara inneburit en stärkt ställning för kvinnor på arbetsmarknaden utan också lett till att kvinnors ekonomiska oberoende har ökat.

Både kvinnor och män har goda möjligheter att kombinera förvärvsarbete med ett praktiskt ansvar för hem och barn. Detta visar inte minst det faktum att Sverige har ett av Västeuropas högsta födelsetal. Riksdagens beslut (prop. 1993/94:11, bet. 1993/94:SoU 11, rskr. 1993/94:117) att anta regeringens förslag att i socialtjänstlagen slå fast kommunernas skyldighet att tillhandahålla barnomsorgsplatser till barn från 12 månaders ålder för de familjer som så önskar, kommer att ytterligare öka möjligheterna att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap.

Kvinnors inflytande i samhället kan också sägas ha ökat på senare år. Så har t.ex. andelen kvinnor i statliga styrelser och kommittéer ökat väsentligt (se bilaga 3), liksom deras andel i kommun- och landstingsfullmäktige.

Trots dessa framsteg är bristerna betydande.

Arbetsmarknaden är fortfarande starkt könsuppdelad. Det medför att kvinnors och mäns villkor i arbetslivet i stor utsträckning skiljer sig åt. Kvinnor har t.ex. generellt sett lägre lön än män eftersom de oftare än män arbetar i låglöneyrken. Det finns också tecken som tyder på osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män i storleksordningen 1-8 procent. Kvinnor återfinns i högre grad än män i rutinartat arbete, de avancerar i mindre utsträckning och arbetar oftare deltid. Oavsett utbildningsnivå har kvinnor genomsnittligt sett mindre kvalificerade och/eller lägre värderade arbetsuppgifter än män.

Kvinnor bär också fortfarande huvudansvaret för arbetet med hem och barn. De avgörande skillnaderna mellan kvinnors och mäns tidsanvändning uppstår när barnen kommer. Då drar kvinnorna kraftigt ner på sitt förvärvsarbete och ökar hemarbetet, medan männen fortsätter att förvärvsarbete i samma utsträckning som tidigare. Trots de goda möjligheter som finns för män att vara lediga från arbetet med ersättning när barnen är små, tar fäderna bara ut drygt nio procent av det totala antalet föräldrapenningdagar.

Också vad gäller kvinnors inflytande i samhället återstår mycket att göra. Vid det senaste riksdagsvalet sjönk andelen kvinnor i riksdagen från 38 till 33 procent. Andelen kvinnor på chefspositioner är fortfarande mycket låg. Som exempel kan nämnas att knappt 10 procent av cheferna inom den privata sektorn är kvinnor. Endast drygt tre procent av platserna i styrelserna för de börsnoterade företagen innehas av kvinnor. Av landets professorer är bara sex procent kvinnor.

En av de allvarligaste bristerna när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män är det utbredda våldet mot kvinnor. Det har ett nära samband med maktförhållandet mellan könen. Det finns också andra företeelser i samhället som hänger nära samman med våldet mot kvinnor och som på ett liknande sätt är uttryck för en obalans i detta maktförhållande: prostitution, pornografi, incest och sexuella trakasserier på arbetsplatserna. Den kvinnosyn som här kommer till uttryck låter sig inte förenas med samhällets jämställdhetsmål. Regeringen har tillsatt en kommission om våld mot kvinnor (dir. 1993:88) och en särskild utredare om prostitutionen i Sverige (dir. 1993:31). De båda utredningarna kommer att lägga fram sina förslag vid årsskiftet 1994/95. Förhoppningen är att utredningarnas bedömningar och förslag skall kunna ligga till grund för ett intensifierat och brett arbete för att förändra den kvinnosyn som avspeglas i dessa företeelser.

De tillkortakommanden som summariskt redovisats ovan talar sitt tydliga språk. Trots att de *formella* hindren för jämställdhet i stort är undanröjda präglas vårt samhälle fortfarande i stor utsträckning av brist på jämställdhet i *praktiken*. Arbetet med att undanröja kvarvarande hinder måste bedrivas med viss långsiktighet. Erfarenheterna visar dock att jämställdhet mellan kvinnor och män inte kommer till stånd med mindre än att detta arbete är aktivt och målinriktat.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken som redovisats inledningsvis kan brytas ned i mer konkreta delmål:

- En jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män.
- Samma möjligheter för kvinnor och män till ekonomiskt oberoende.
- Lika villkor och förutsättningar för kvinnor och män i fråga om företagande, arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.
- Lika tillgång för flickor och pojkar, kvinnor och män, till utbildning och samma möjligheter att utveckla personliga ambitioner, intressen och talanger.
- Samma ansvar för kvinnor och män för arbetet med hem och barn.
- Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld.

En jämställdhetspolitik som skall leda till att dessa mål uppnås kan inte formas isolerad från andra politikområden. Den måste tvärtom bygga på att statsmakterna genom åtgärder på olika samhällsområden underlättar och stöder utvecklingen mot jämställdhet.

För att uppnå ett jämställt samhälle måste med andra ord ett jämställdhetsperspektiv läggas på alla politikområden. Det innebär att förslag och beslut måste analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv för att klarlägga möjliga konsekvenser för kvinnor respektive män. Det gäller särskilt inom utbildnings-, arbetsmarknads-, närings- och socialpolitiken samt inom den ekonomiska politiken. Det gäller därvid i synnerhet strukturförändringar i samhället.

Jämställdhetsarbetet måste bedrivas inom varje politikområde och insatser huvudsakligen göras inom ramen för berörda organs ordinarie verksamhet.

### 4.3 Ett internationellt perspektiv

I ett internationellt perspektiv betraktas ofta Sverige och övriga nordiska länder som föregångare i arbetet för att nå jämställdhet mellan kvinnor och män. Inte minst gäller detta den förhållandevis höga andelen kvinnor i politiska och andra beslutande församlingar, liksom de mycket goda möjligheter som kvinnor och män i Sverige har att förena förvärvsarbete med ett aktivt föräldraskap. Sveriges starka ställning i dessa frågor ställer fortsatt stora krav på insatser i det internationella samarbetet. Ett sådant samarbete ger också oss värdefulla erfarenheter som kan berika och vidareutveckla det nationella arbetet för jämställdhet.

#### *Kvinnorna och Europa*

Den utredning som haft i uppdrag att belysa konsekvenserna för den sociala välfärden och jämställdheten i Sverige vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen, anför i sitt slutbetänkande EG, kvinnorna och välfärden (SOU 1993:117) att det inom EG ställs stora förväntningar på en aktiv svensk medverkan när det gäller jämställdhetsfrågor. Beslut om inriktningen av välfärds- och jämställdhetspolitiken kommer också i fortsättningen att fattas i Sverige. Detta gäller, menar utredningen, i samtliga de alternativ som utredningen haft att belysa, EES-avtal, EU-medlemskap eller om Sverige står utanför EES och EU. Utredningen anser att ett medlemskap ger Sverige den bästa ekonomiska tillväxten och att det ger förutsättningar för social välfärd och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Regeringen delar denna bedömning. Sveriges deltagande i ett breddat och fördjupat europeiskt samarbete är av största vikt för att vi skall kunna behålla och vidareutveckla vår välfärd. En stark samhällsekonomi är en förutsättning för sysselsättning och välfärd.

Även om inriktningen av jämställdhetspolitiken således även framöver är en nationell fråga är det angeläget och önskvärt att Sverige med kraft driver frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män också i ett europeiskt perspektiv.

Genom EES-avtalet övertar Sverige och övriga EFTA-länder EG:s regler och rättspraxis på jämställdhetsområdet. Frågorna behandlas i artiklarna 69 och 70 i EES-avtalet, liksom i avtalets bilaga XVIII. I artikel 69 slås principen om lika lön för lika arbete fast, i enlighet med Romfördragets artikel 119.

Det nationella arbetet med EU-frågor på jämställdhetsområdet har under senare tid inriktats dels på ytterligare analys av EG-rätten och dels på att initiera och genomföra informationsaktiviteter m.m. i syfte att sprida fördjupad kunskap om konsekvenserna för svenska kvinnor och svensk jäm-



ställdhetspolitik av EES-avtalet och av ett framtida svenskt medlemskap i EU. I detta syfte har Socialdepartementet bl.a. anordnat konferenser samt utarbetat faktaskrifter. Information om frågor som rör det nationella beredningsarbetet lämnas fortlöpande, liksom övriga aktuella EES- och EU-frågor, vid Jämställdhetsrådets möten. I rådet, som leds av Social- och jämställdhetsministern, ingår f.n. 32 organisationer, bl.a. de politiska partierna samt deras kvinnoförbund, övriga kvinnoorganisationer, arbetsmarknadens parter m.fl.

#### *FN:s världskvinnokonferens i Peking år 1995*

I september 1995 anordnar FN en fjärde världskvinnokonferens, denna gång med Kina som värdland. Delvis parallellt med den officiella konferensen avhålls ett s.k. NGO-Forum för frivilliga organisationer.

Huvudsyftet för kvinnokonferensen är att skapa ett förnyat politiskt åtagande för att de åtgärder som tas upp i slutdokumentet (de s.k. framåtsyftande strategierna) från FN:s kvinnokonferens i Nairobi år 1985 skall kunna genomföras till år 2000.

Konferensen kommer att ägnas två huvudfrågor: dels att utvärdera i vilken utsträckning de framåtsyftande strategierna har genomförts på nationell, regional och internationell nivå och dels att anta ett slutdokument i form av ett handlingsprogram (Platform for Action). Programmet skall, enligt beslut i FN:s kvinnokommission, innehålla ett begränsat antal frågor som anses vara av avgörande betydelse för en majoritet av världens kvinnor. Ambitionen är att handlingsprogrammet skall identifiera de största hindren i arbetet för att förbättra kvinnors villkor samt sätta upp konkreta, om möjligt tidsbestämda, mål för hur och när hindren skall övervinnas.

Alla regioner planerar förberedande konferenser inför Peking-konferensen. En europeisk konferens kommer att avhållas i Wien den 17–21 oktober 1994 i regi av FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE).

En kommitté för förberedelser av Sveriges medverkan i kvinnokonferensen tillsattes i oktober 1993 (dir. 1993:70). Kommittén, kallad Peking-kommittén, består dels av de organisationer som ingår i Jämställdhetsrådet dels av representanter från övriga berörda organisationer. För att närmare bereda inriktning och organisation av det svenska deltagandet har en interdepartemental beredningsgrupp med företrädare för berörda departement samt SIDA tillsatts. En promemoria (rev. 1994-02-04) om frågor som rör Pekingkonferensen finns tillgänglig på Socialdepartementet.

#### *Övrigt internationellt och nordiskt samarbete*

Jämställdhetssamarbetet i övrigt inom FN har under senare tid fokuserats kring frågor som rör kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna (MR). Genom slutdokumentet från FN:s världskonferens om de mänskliga rättigheterna kan dessa frågor sägas ha fått en mer framskjuten position i FN:s allmänna arbete för mänskliga rättigheter. Sverige har verkat pådrivande för

denna utveckling. FN:s generalförsamling antog hösten 1993 en deklaration om våld mot kvinnor. FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna behandlar under sin pågående session frågan om tillsättandet av en s.k. särskild MR-rapportör i frågor som rör våld mot kvinnor.

Frågor om kvinnors mänskliga rättigheter är också aktuella inom ramen för Europarådets arbete med jämställdhetsfrågor. Europarådet avser bl.a. att avhålla en konferens om kvinnors mänskliga rättigheter i januari 1995 inför FN:s kvinnokonferens.

Inom Nordiska ministerrådet pågår bl.a. ett arbete med ett program för det nordiska jämställdhetsarbetet för åren 1995–2000. Vidare kommer en nordisk jämställdhetskonferens att anordnas i samband med Nordiskt Forum i augusti 1994 i Åbo, Finland med temat Kvinnors liv och arbete.

## 5 Makt och inflytande

### 5.1 Makt och kön

**Regeringens bedömning:** Jämställdhetsarbetet bör kompletteras och breddas med utgångspunkt i ett synsätt som i ökad utsträckning beaktar det ojämna maktförhållandet mellan könen och kvinnors och mäns skilda villkor på olika samhällsområden.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett av de nationella målen för jämställdhet är att uppnå en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män. Det gäller såväl mellan enskilda kvinnor och män som mellan kvinnor och män som grupper.

Arbetet för att nå detta mål har hittills huvudsakligen varit inriktat på att förändra formella strukturer och att påverka attityder och i mindre utsträckning på att förändra de informella strukturer i samhället som upprätthåller den ojämna maktfördelningen mellan könen.

På senare tid har forskningen bidragit med ökade kunskaper om dessa den bristande jämställdhetens bakomliggande orsaker och mekanismer. I den s.k. Maktutredningen, Demokrati och Makt i Sverige (SOU 1990:4), redovisas olika aspekter av maktbegreppet och det svenska samhällets maktstruktur. Makt som begrepp kan på ett teoretiskt plan definieras som möjligheterna att påverka såväl andra personers handlande som regelsystemen i samhället.

Utredningen utvecklar teorin om det s.k. genussystemet främst för att öka förståelsen av orsakerna till den generellt lägre sociala, ekonomiska och politiska position som kvinnor haft och alltjämt har. Denna teori utgör ett redskap för att bättre förstå det ojämna maktförhållandet mellan kvinnor och män. Utmärkande för genussystemet är principerna om könets isärhållande

och om mäns överordning och kvinnors underordning på olika områden i samhället.

Könens isärhållande illustreras av kvinnors och mäns olika yrken, arbetsområden, ansvarsområden i hemmet osv. Segregeringen på den svenska arbetsmarknaden verkar på olika plan. När kvinnor i stor skala har kommit in på arbetsmarknaden har de i stor utsträckning burit med sig sådana arbetsuppgifter som de förut utförde i hemmen. Till största delen har dessa uppgifter legat inom den offentliga sektorns ram. Kvinnor och män som kollektivt befinner sig därför inom olika sektorer på arbetsmarknaden och när de finns inom samma sektor har män generellt sett högre positioner än kvinnor även då grundförutsättningarna är desamma. Vidare arbetar kvinnor ofta deltid och har mera frånvaro för föräldradighet än män. Genomsnittligt har kvinnor lägre löner. Även arbetsmiljön skiljer sig för kvinnor och män, bl.a. så att kvinnor oftare har monotona arbetsuppgifter med hög risk för arbetsskador och sämre möjligheter att råda över sitt arbete.

Denna könssegrering, som kan iaktas på de flesta områden i samhället och som oftast innebär en bättre position för män än för kvinnor, är inte konfliktfri. Så beskriver t.ex. Maktutredningen att kvinnor i sitt liv följer två sociala imperativ: de lönearbetar och de föder och tar hand om barn. Detta innebär att de på något sätt kombinerar dessa ofta motstridiga krav. Det vanliga sättet att lösa denna konflikt är att kvinnor deltidsarbetar.

Kvinnor bejaktar därmed en ideologisk norm som de själva kan leva upp till utan att behöva råka i alltför svåra förhandlingar med sina män. Visserligen kan kvinnors deltidsarbete ses som positivt från jämställdhetssynpunkt och också vara den enda praktiska lösningen om kvinnor vill både arbeta och ha familj. Men samtidigt medför den att kvinnor blir ekonomiskt beroende av enskilda män och att deras deltidsarbete blir en förutsättning för männens förvärvsarbete på heltid. Detta gäller i synnerhet när det finns små barn i familjen. Kvinnor som kräver delat ansvar för barnen kan uppfattas som direkta hinder för barnafädernas förvärvsarbete. Både som individer och som kollektiv är det, enligt Maktutredningen, kvinnors uppgift att gå denna balansgång, vilket resulterar i en jämställdhetspraktik på systemets villkor.

Det finns enligt forskningen "ett oskrivet kontrakt" mellan kvinnor och män. Med kontrakt menar utredningen en kulturellt nedärvd relation mellan könen. De s.k. genuskontrakten skapar i varje samhälle sociala mönster. I Sverige, liksom i de flesta andra länder, medför kontrakten bl.a. att kvinnorna får huvudansvaret för hem och barn medan männen får huvudansvaret för arbetslivet.

Att betrakta kvinnors underordning som ett resultat av bristande resurser hos kvinnor snarare än som en fråga om demokrati och styrning kan, enligt Maktutredningen, leda till att ansvaret för tillkortakommanden på olika områden läggs på kvinnorna själva och inte på systemet.

Maktutredningen talar om "den tysta lösningen" av könets konflikt, vilken innebär att det på både det privata och det offentliga planet skapas ordningar som synes bidra till jämställdhet men som inte innebär någon grundläggande

förändring av de strukturer som bidrar till att upprätthålla könssegregering och ojämställdhet.

En övervägande del av den kvinnoforskning som under det senaste decenniet presenterats i Sverige, men också i andra länder, pekar i samma riktning som Maktutredningen. Enligt Hanne Haavind (i *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* nr 3 1985) kan den moderna kvinnan göra allt men bara så länge hon gör det relativt underordnad de män som hon har att göra med. För det moderna paret är det en gemensam angelägenhet att behålla en över- respektive underordning samt att dölja detta system. Flera forskare (bl.a. Maud Landby Eduards i Åström/Hirdman: *Kontrakt i kris*, 1992 och Carin Holmberg: *Det kallas kärlek*, 1993) har pekat på att kvinnor av lojalitet mot sin partner känner sig förhindrade att ta upp sin egen underordning med andra kvinnor. Det är först när kvinnors och mäns olika positioner ses som uttryck för kön och makt samtidigt, dvs. när man synliggör att kvinnorna ofta är underordnade männen, som det är möjligt att kräva förändring.

Mot bakgrund av bl.a. den moderna forskningen på området bör jämställdhetspolitiken framöver i ökad utsträckning inriktas på att förändra de strukturer i samhället som bidrar till eller förstärker det ojämna maktförhållandet mellan könen. Jämställdhet kan inte ses som en isolerad fråga. Inom i stort sett alla politikområden bör frågor om kvinnors och mäns skilda villkor analyseras för att kunna utgöra underlag för politikens utformning.

Det finns inte några lätta lösningar att tillgå med ett sådant angreppssätt. Ett exempel härpå är den debatt som förs angående föräldraförsäkringens utformning och männens ansvar för arbetet med hem och barn.

Samtidigt måste konstateras att jämställdhetsarbetets hittillsvarande inriktning, med dess betoning på attitydförändrande insatser och på att öka kvinnors resurser och kunskaper på olika områden, visserligen har lett till betydande vinster för enskilda kvinnor och män, men inte i tillfredsställande utsträckning lett till ökad jämställdhet för kvinnor och män som grupper. Trots att det i dag inte råder några stora skillnader mellan könen när det gäller formell kompetens så har kvinnor som grupp en sämre position än män både i arbetslivet och på andra områden. Kompetensökning som medel för att nå jämställdhet är således inte tillräckligt.

För att jämställdhet mellan kvinnor och män skall kunna uppnås också i praktiken bör jämställdhetsarbetet framöver kompletteras och breddas med utgångspunkt i ett synsätt som i ökad utsträckning synliggör och erkänner det ojämna maktförhållandet mellan könen och kvinnors och mäns skilda villkor inom olika samhällsområden. Detta bör kunna bidra till att förutsättningarna för att utveckla nya metoder att uppnå jämställdhet ökar. Därmed kan också åtgärderna bli mer effektiva och få större genomslagskraft. En viktig förutsättning för ett sådant arbete är emellertid att män i väsentligt ökad utsträckning är beredda att dela ansvaret för att jämställdhetsmålet skall nås.

**Regeringens bedömning och förslag:** Arbetet med att öka kvinnors inflytande i beslutsfattande församlingar måste fortsätta med oförminskad intensitet. Slutmålet om en jämn könsfördelning år 1998 i statliga styrelser och kommittéer m.m. ligger fast. För projektverksamhet inom området föreslås 5 miljoner kronor tillföras femte huvudtitelns reservationsanslag G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder för budgetåret 1994/95.

Förordningen om jämställdhet i statlig verksamhet kommer att skärpas.

**Skälen för regeringens bedömning och förslag:** Andelen kvinnor i politiska församlingar har ökat under de senaste decennierna utom i riksdagen efter valet år 1991, då andelen kvinnor sjönk från 38 procent till 33 procent. I regeringen utgör andelen kvinnor i dag 38 procent. Av ledamöterna i kommun- och landstingsfullmäktige uppgick andelen kvinnor efter valet 1991 till 34 respektive 43 procent.

Andelen kvinnor i statliga, fackliga och andra styrelser och organ, inom föreningsväsendet osv. är i allmänhet betydligt lägre.

Frågan om kvinnors inflytande fördes fram i propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet. Där föreslogs konkreta mål för andelen kvinnor i statliga styrelser på central och regional nivå och i statliga kommittéer. Andelen kvinnor i dessa organ skulle år 1992 ha ökat till minst 30 procent och år 1995 till minst 40 procent. Slutmålet, en jämn könsfördelning (50/50), skulle enligt propositionen kunna uppnås inom en tioårsperiod. I propositionen uttalades också att om 30-procentsmålet inte hade uppnåtts till år 1992, skulle frågan om en författningsreglering då provas.

De åtgärder som statsmakterna i första hand har satsat på under den senaste femårsperioden är ekonomiskt stöd till projektverksamhet i syfte att stimulera ett aktivt arbete, främst hos de organisationer som nominerar ledamöter till statliga organ, nya rutiner för regeringens handläggning av ärenden som rör styrelseuppdrag m.m. samt årlig redovisning av könsfördelningen i de aktuella organen till riksdagen.

Totalt sett har ca 9 miljoner kronor fördelats på 114 projekt under perioden 1988–1991. Satsningar har skett på långsiktiga utbildningsprojekt, projekt rörande organisationers arbetsformer och arbetsvillkor samt kvinnors avhopp samt projekt inriktade på valberedningar. Vidare har lokalt förankrade projekt som satt unga kvinnor i fokus samt projekt som syftat till opinionsbildning tilldelats medel.

Regeringen har också förändrat sina interna rutiner när det gäller beredning av ärenden som rör uppdrag. Detta innebär att fackdepartementens förslag till ledamöter i statliga styrelser och kommittéer anmäls för godkännande till jämställdhetsenheten hos det statsråd som är jämställdhetsminister. Först därefter tas ärendet upp till beslut i regeringen. Vidare tillämpas den metoden att

de organisationer, myndigheter m.fl. som erbjuds en plats i en statlig styrelse eller kommitté, ombeds att lämna förslag på två namn, en man och en kvinna, för varje erbjuden plats. Regeringen noterar att denna uppmaning inte alltid har fått gehör hos dem som erbjuds en sådan plats. Samtidigt kan konstateras att metoden med två namn har lett till en bättre kvinnorepresentation. Någon annan likvärdig metod som tillgodoser kravet att åstadkomma en bättre balans mellan kvinnor och män i de statliga organen har inte kunnat påvisas.

Regeringen anser att senare års arbete med frågor om kvinnors inflytande i statliga organ har varit framgångsrikt. År 1992 uppgick andelen kvinnor i de statliga styrelserna till 30 procent. Det innebar en ökning med nära 15 procentenheter under en sexårsperiod. Det första etappmålet var därmed uppnått. I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 12 s. 288 f.) konstaterade regeringen att utvecklingen visat att det går att åstadkomma förändring i detta avseende på frivillig väg, under förutsättning att det finns konkreta mål och att ett metodiskt arbete bedrivs för att nå de uppsatta målen.

Den positiva utvecklingen för ökad kvinnorepresentation i de statliga styrelserna och kommittéerna fortsätter. Som redovisas närmare i bilaga 3, uppgick andelen kvinnor i de statliga styrelserna per den 1 juli 1993 sammantaget till 32 procent. Andelen kvinnor i de centrala styrelserna uppgick till 37 procent, en ökning sedan år 1992 med en procentenhet. Andelen kvinnliga ordförande i de centrala styrelserna ökade med två procentenheter till 20 procent.

I de regionala styrelserna utgör andelen kvinnor 29 procent, en ökning med 2 procentenheter sedan föregående år (se vidare bil. 3).

Även om utvecklingen hittills varit positiv är andelen kvinnor i de statliga organen fortfarande för låg. Andelen kvinnliga ordförande måste t.ex. öka rejält och arbetet med att öka andelen kvinnor i de regionala styrelserna måste intensifieras.

Andelen kvinnor i det statliga kommittéväsendet redovisas årligen i kommittéberättelsen. År 1993 uppgick andelen kvinnor i kommittéerna till 31 procent, en ökning med 2,7 procentenheter sedan föregående år. Även om utvecklingen således går framåt när det gäller kommittéväsendet, återstår mycket att göra inom det området.

De senaste fem årens arbete med dessa frågor har utvärderats på regeringens uppdrag. Utvärderingen, som utförts av Maud Landby Edwards och Gertrud Åström vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, finns redovisad i rapporten *Många kände sig manade, men få blevo kallade* – en granskning av arbetet för ökad kvinnorepresentation (Socialdepartementet, juni 1993). Utvärderingen visar att just kombinationen av åtgärder som vidtagits varit effektiv och att ett fortsatt arbete med dessa frågor bör bygga på den redan utmejlade modellen, om än med en något klarare inriktning. Forskarna bedömer att etappmålet 40 procent kvinnor i dessa organ år 1995 kommer att bli betydligt svårare att uppnå.

Utvärderingen av projektverksamheten för ökad kvinnorepresentation presenterades vid en konferens under våren 1993, där även det 30-tal organisationer som ingår i Jämställdhetsrådet deltog. En viktig fråga var hur man

skulle arbeta vidare inom partier, fackliga och andra intresseorganisationer för att få en jämn könsfördelning år 1998. En infallsvinkel var att män nu i ökad utsträckning måste vara beredda att lämna plats åt kvinnor om nästa mål, en kvinnorepresentation om 40 procent i de statliga styrelserna, skall uppnås till år 1995. Det sistnämnda ansågs nödvändigt mot bakgrund av att kvinnors villkor tidigare har kunnat förbättras utan att männens villkor därmed försämrats, bl.a. genom en expansion av det offentliga utrymmet, medan en expansion i betydelsen fler eller större politiska församlingar eller en utökad offentlig sektor i Sveriges nuvarande situation inte är aktuell.

Utländska erfarenheter, bl.a. från Norge, visar att det är betydligt lättare att nå 30 procent kvinnor i både politiska och andra organ, än 40 eller 50 procent. Arbetet med att öka kvinnorepresentationen i de statliga styrelserna och kommittéerna från 30 till 40 procent är därför av utomordentligt stor betydelse. Det är regeringens avsikt att med kraft driva dessa frågor. Den nuvarande kombinationen av åtgärder har visat sig vara ett verksamt medel för att åstadkomma resultat. Projektverksamhet, i form av stöd till projekt som har till syfte att ta fram modeller och metoder för att öka takten i detta arbete, bör därför även fortsättningsvis spela en viktig roll. Inte minst är det angeläget att sådana projekt syftar till att öka de unga kvinnornas deltagande i beslutsfattande organ.

För projektverksamhet i syfte att öka kvinnors andel i statliga styrelser och kommittéer samt andra beslutande församlingar föreslår regeringen i avsnitt 12 att 5 miljoner kronor tillförs femte huvudtitelns reservationsanslag G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder för budgetåret 1994/95.

Myndigheternas ansvar både när det gäller fördelningen av kvinnor och män på olika uppdrag och när det gäller kvinnor och män på chefsnivå bör förtydligas. Regeringen har därför för avsikt att skärpa förordningen (1984:803) om jämställdhet i statlig verksamhet.

Regeringen kommer också i fortsättningen att uppmana dem som lämnar förslag till namn för uppdrag i statliga styrelser och kommittéer att nämna två namn, en kvinna och en man. De som inte hör samman regeringens önskemål i detta avseende kan riskera att gå miste om erbjudandet om en plats i det aktuella organet.

Enligt vår mening finns det anledning att i högre grad än hittills arbeta med kvinnorepresentationsfrågorna på det regionala och kommunala planet. Det kan här erinras om att Lokaldemokratiutredningen i sitt slutbetänkande Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90) för fram synpunkten att en god representativitet har ett värde i sig och att den också främjar andra centrala värden som bättre kontakter med väljarna, bättre överensstämmelse i åsikter mellan väljarna och de valda samt ökad jämställdhet. Samtidigt visar utredningen att kvinnor fortfarande är klart underrepresenterade i olika kommunala organ. I detta sammanhang kan regler som rör rätt till ledighet för vård av barn samt ersättning för förlorad arbetsförtjänst ha betydelse. Regeringen kommer att behandla dessa frågor vidare i samband med beredningen av Lokaldemokratiutredningens slutbetänkande.

I princip bör samma mål för kvinnorepresentationen gälla på det kommunala området som på det statliga. Det finns således anledning att dessa frågor i ökad utsträckning uppmärksammas på det kommunala planet. Inte minst gäller det i fråga om kvinnorepresentationen i de kommunala nämnderna.

### 5.3 Kvinnor i chefsbefattningar

**Regeringens bedömning:** En särskild satsning bör göras för att stimulera utvecklingen mot en jämn könsfördelning på chefsnivå i arbetslivet. För att i samverkan med näringslivet etablera en näringslivsakademi för kunskapspridning, opinionsbildning och förändringsarbete i syfte att öka andelen kvinnor i chefsbefattningar föreslås 2,8 miljoner kronor tillföras femte huvudtitelns reservationsanslag G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder för budgetåret 1994/95.

Som stöd för de statliga myndigheterna i deras arbete inom detta område kommer Statens arbetsgivarverk och Statens förnyelsefond att genomföra vissa insatser.

**Skälen för regeringens bedömning:** En jämn könsfördelning på olika nivåer i arbetslivet är en viktig demokrati- och maktfråga. För att få en balanserad samhällsutveckling som tar hänsyn till både kvinnors och mäns värderingar är det viktigt att båda könen finns representerade inom alla samhällsområden och på alla beslutsnivåer. En jämn könsfördelning på chefsnivå är dessutom en resurs- och kvalitetsfråga. De arbetsplatser som tar till vara och utvecklar även kvinnors kompetens har större möjligheter att öka sin effektivitet och sin lönsamhet.

Utvecklingen inom detta område har hittills gått långsamt. Av studien *Man är chef* som Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde på regeringens uppdrag år 1992 framgår att år 1990 var knappt 10 procent av cheferna inom den privata sektorn kvinnor. Motsvarande siffra för den offentliga sektorn var 30 procent. Dessa andelar skall ses i relation till att 36 procent av dem som då arbetade i den privata sektorn och 70 procent av dem som arbetade i den offentliga sektorn var kvinnor.

#### *Privat sektor*

Med anledning av den låga andelen kvinnor i chefsbefattningar inom näringslivet tillkallade regeringen under år 1993 en särskild utredare med uppgift att undersöka möjligheter till en jämnare könsfördelning på denna nivå. Syftet var att samla erfarenheterna från senare års utvecklingsarbete och forskning och låta dem ligga till grund för en bedömning av fortsatta insatser. Arbetet skulle utmynna i ett kunskapsunderlag att användas både för opinionsbildning och praktiskt förändringsarbete.



Utredningen, som slutfört sitt arbete i februari 1994, har haft en referensgrupp med ledamöter från några av landets större företag knuten till sig. Bland annat har en kartläggning gjorts av chefsituationen vid 450 företag. Ett antal företagsledare, chefsrekryterare m.fl. har intervjuats.

Utredningen visar i sitt betänkande Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap (SOU 1994:3) att det trots en mörk bild av situationen i stort också finns en vilja till förändring. Ett antal företag har personal, i vissa fall på heltid, som särskilt arbetar med att pröva, utveckla och sprida idéer om hur kvinnornas antal bland cheferna kan öka. Några av dessa aktörer har intervjuats om sina erfarenheter. De är överens om att resultat går att uppnå. Det går att öka antalet kvinnor i chefsbefattningar, att öka kvinnors synlighet i organisationer och att få en ökad medvetenhet hos kvinnor. Intresset för frågan kan väckas bland män och det går att förändra synsätt inom organisationer. De dominerande metoderna för förändring är chefsutbildning och chefsutveckling för kvinnor, mentorsprogram, nätverk, påverkan på befintlig chefsutbildning, förändrade rutiner vid rekryteringar, projektarbeten samt en rad olika sätt att integrera dessa satsningar i organisationen. De intervjuade aktörerna ser processen både som en kompetensfråga och som en maktfråga. Som alltid vid förändringsarbete är den högsta ledningens aktiva stöd en nödvändig förutsättning.

Utredningen understryker vikten av att betrakta området som ett kunskapsområde. Organisationer uppfattas som könsneutrala, men är strukturerade av och för män. Män har tolkningsföreträde då det gäller att beskriva vad chefskap och ledarskap innebär. Mäns föreställningar om att kvinnor inte passar in i den bild som männen har skapat är enligt utredningen det mest påtagliga hindret för en snabbare utveckling mot fler kvinnor i chefsbefattningar. Få män på ledningsnivå i näringslivet har egna erfarenheter av att samarbeta med kvinnor på jämställd nivå, vilket lämnar spelrummet fritt för felaktiga föreställningar om kvinnor i chefsrollen. Manliga företagsledare med erfarenhet av samarbete med kvinnor på ledningsnivå visar sig ha en betydligt öppnare inställning.

Vidare framgår av de redovisade intervjuerna att manliga och kvinnliga företagsledare har skilda uppfattningar om varför kvinnor i ledande befattningar är så få och om det finns skäl att ändra på detta. Kvinnorna ser bristen på kvinnor som en kompetens- och lönsamhetsförlust för företaget. Männen ser det oftare som ett kvinnoproblem. Kvinnorna ser sig själva och andra kvinnor som kompetenta. Männen ser kvinnor som bristfälliga i olika avseenden och tar upp barn och familj som ett avgörande hinder – för kvinnor. Kvinnorna framhåller helt andra typer av hinder, framför allt att kvinnor och män inte arbetar på lika villkor i karriären. En vanlig föreställning bland manliga företagsledare är att kvinnor inte vill bli chefer, en uppfattning som inte alls delas av de kvinnliga företagsledarna. Intervjuerna visar på stora kunskapsbrister bland ledande män när det gäller könsperspektiv på organisationsfrågor och på att en dialog mellan kvinnor och män saknas. Kunskap bedöms av utredningen som nyckelordet för förändring.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att medel avsätts för att stimulera fler initiativ inom näringslivet genom att ett antal företagsledare med intresse för frågan inbjuds att ingå i en näringslivsakademi med uppgift att verka för kunskapsspridning, opinionsbildning och fortsatt förändringsarbete. Akademiens verksamhet föreslås bli utformad i samverkan och samfinansiering med näringslivet och knyts till lämpligt organ som verkar för eller har intresse av organisations- och ledarskapsfrågor. På tre års sikt bedöms verksamheten kunna bli självfinansierande genom seminarieavgifter.

Regeringen delar utredningens uppfattning att kunskap och tillgången till egna erfarenheter av samverkan mellan kvinnor och män på ledningsnivå är viktiga inslag för att uppnå ett förändrat synsätt på ledarskapsfrågorna. Utredningen visar att förutsättningar för sådana förändringar finns, men att ett målinriktat arbete som tar vara på vunna erfarenheter och som drivs på av näringslivets egna företrädare är nödvändigt för att påskynda utvecklingen. Ett sådant arbete kan naturligtvis ske i olika former, vilket den hittillsvarande utvecklingen – om än i blygsam skala – visat prov på. En samlade instans som åtar sig uppgiften att förmedla kunskaper, insikter och argument för förändring skulle kunna vara ett komplement som skapar förutsättningar för ett bredare genomslag. Utredningens förslag att i en näringslivsakademi engagera företagsledare som öppet tagit ställning för vikten av ett mer jämställt arbetsliv förtjänar därför att prövas. Formerna för samverkan med näringslivet i denna fråga bereds för närvarande. Som stöd under ett uppbyggnads-skede föreslås i avsnitt 12 att medel tillförs femte huvudtitelns reservationsanslag G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder.

### *Offentlig sektor*

Även om andelen kvinnor bland cheferna är högre inom offentlig än privat sektor är siffran låg i förhållande till andelen anställda kvinnor inom området. En fortsatt utveckling måste därför ske också inom landsting, kommuner och statlig verksamhet.

Landstingsförbundet har på sin kongress år 1992 markerat vikten av att landstingen i sina chefsförsörjningsplaner aktualiserar hur rekrytering av kvinnor till chefsposter kan underlättas. Konkret kommer detta till uttryck i många av landstingens jämställdhetsplaner. Förbundet har också inlett ett flerårigt forskningsprogram om ledarskap i politiskt styrda organisationer, där frågeställningar om kvinnors ledarskap ingår som ett av tre delområden.

Inom landsting och kommuner pågår ett partsgemensamt samverkansprojekt för att utforma förslag till en gemensam syn på jämställdhetsarbetet. Ett bland flera teman rör kvinna-man-chef-ledarskapets betydelse.

Inom den statliga sektorn planerar Statens arbetsgivarverk (SAV) vissa insatser som stöd för myndigheterna i deras arbete med att öka andelen kvinnor bland cheferna. Av en enkät som SAV genomförde hösten 1993 framgår att ungefär hälften av de drygt 220 svarande centrala myndigheterna är intresserade av att SAV engagerar sig i frågan. Härutöver finns myndig-

heter som driver egna rekryterings- och utvecklingsprogram för kvinnor, en del av dem med flera års erfarenhet. Av enkäten framgår att andelen kvinnliga chefer hos de svarande myndigheterna var 16 procent bland de högre cheferna, 24 procent bland mellancheferna och 34 procent bland övriga chefer.

Bland de av regeringen tillsatta myndighetscheferna är i dag 18 procent kvinnor. Andelen kvinnor bland de nyrekryterade cheferna har under de senaste åren varit drygt 20 procent. Denna ökning är ett steg i rätt riktning, men den är inte tillräcklig. Regeringen ser det som en fortlöpande och angelägen uppgift att ta till vara den kompetens och erfarenhet som kvinnorna representerar, inte minst genom tillsättningar på verkschefsnivå.

I årets budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 8 s. 17) pekar regeringen på att utvecklingen under senare år har lett till att ett mycket stort ansvar lagts på myndighetschefen och att rekryterings- och chefsutvecklingsfrågorna på denna nivå måste ägnas mycket stor omsorg från regeringens sida. I detta ingår också att bevaka jämställdhetsaspekten och att i rekryteringsprocessen aktivt undersöka möjligheterna att finna kvinnliga kandidater för chefsuppgiften. Rekrytering bör kunna ske såväl från statsförvaltningen som från näringslivet.

Inom ramen för regeringens chefsutvecklingsprogram bedrivs ett omfattande utvecklingsarbete för myndighetschefer. I de olika chefsseminarier som Finansdepartementet anordnar deltar allt fler kvinnliga chefer. Detta bidrar till att jämställdhetsfrågorna på ett naturligt sätt hålls levande inom chefsförsörjningsprogrammet. Regeringen avser att ägna dessa frågor fortsatt hög uppmärksamhet och verka för att andelen kvinnor som chefer för statliga myndigheter fortsätter att öka.

Statens förnyelsefond stödjer projekt där syftet är att utveckla och effektivisera statliga myndigheters verksamhet. Fonden tar också själv initiativ till utvecklings- och försöksverksamhet inom utvecklingsområden av strategisk betydelse för statsförvaltningen. Jämställdhet är ett av de områden som fonden prioriterar för närvarande. Att öka jämställdheten inom myndigheterna genom förändring av arbetsorganisation, ansvarsfördelning, yrkesroller och kvinnors möjlighet att få ledande befattningar är viktiga inslag i arbetet att åstadkomma en effektivare statlig verksamhet. Regeringen har med tillfredsställelse noterat att Statens förnyelsefond även fortsättningsvis planerar att stödja och initiera projekt med denna inriktning.

## 6 Ekonomi

### 6.1 Fördelningen av ekonomisk makt

**Regeringens bedömning:** Mer kunskap behövs om skillnader i kvinnors och mäns tillgång till ekonomiska resurser och om hur den ekonomiska makten är fördelad mellan kvinnor och män. En utredning kommer att tillsättas i detta syfte.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett mål i jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter till ekonomiskt oberoende. Ett annat mål är en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män.

I en delstudie till Maktutredningen, Maktbegreppet (1987), presenteras två olika definitioner av ekonomisk makt. Den ena beskriver ekonomisk makt som sannolikheten att en aktör kan få sin vilja igenom, även vid motstånd, i en ekonomisk relation. Den andra beskriver ekonomisk makt som en serie sociala mekanismer, vilka samtidigt skapar och vidareförmedlar en viss form av materiell makt. Maktutredningen anser att makt på individnivå innebär möjligheten att realisera sina önskningar.

Vissa studier och utredningar m.m. har genomförts som speglar ekonomiska förhållanden för kvinnor och män. Till 1990 års Långtidsutredning finns en särskild bilaga (bil. 23) som behandlar kvinnors roll i ekonomin. Där poängteras att ekonomisk jämställdhet bör ses som ett begrepp med flera dimensioner. Det handlar dels om hur betalt och obetalt arbete och hur ekonomiska resurser fördelas mellan kvinnor och män, dels om i vilken utsträckning dessa resurser erhålls från eget lönearbete och/eller från transfereringar från den offentliga sektorn. En annan dimension rör frågan om vilket inflytande kvinnor har jämfört med män över de beslut som fattas på olika nivåer om bl.a. fördelningen av ekonomiska resurser.

Frågan om kvinnors och mäns löner har som tidigare nämnts utretts av Löneskillnadsutredningen. I betänkandet Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap (SOU 1994:3) redovisas viss forskning om kvinnor som chefer både i den privata och i den offentliga sektorn. I SCB:s tidsanvändningsstudie (I tid och otid, rapport 79, 1992) redovisas bl.a. fördelningen mellan kvinnor och män av betalt och obetalt arbete. Punktvis har också kartläggningar gjorts av antalet kvinnor i börsnoterade företags styrelser och i bankstyrelser m.m. Därtill kommer att andelen kvinnor och män i statliga styrelser och kommittéer årligen redovisas för riksdagen.

Av bilaga 2 till denna proposition framgår bl.a. att inkomstens storlek, sparande och förmögenhet skiljer sig mellan kvinnor och män. Skillnader återfinns såväl när det gäller bankmedel, värdepapper, aktier och avdragsgillt pensionssparande som när det gäller fritidshus och personbil (registrerad på fysisk person). Det finns dock ingen samlad bild av kvinnors respektive mäns ekonomiska situation i exempelvis olika livscykel-faser, inte heller av

hur tillgången till ekonomiska resurser för individen påverkar kvinnors och mäns makt i familjen och i samhället.

Vissa studier visar dock att inkomsten har betydelse för hur det betalda och obetalda arbetet fördelas i familjen. En dansk studie, *Time and Consumption* (1990), visar att ju högre socio-ekonomisk status hustrun i familjen har, desto jämnare är arbetsfördelningen. Betalt och obetalt arbete fördelas mest jämnt mellan makar i tjänstemannahushåll och minst jämnt bland jordbrukare. Kvinnliga medhjälpande familjemedlemmar (som inte har någon lön) är den grupp vars andel av det obetalda arbetet är störst, följd av kvinnor utan yrkesutbildning, medan kvinnor inom högre tjänstemannayrken utför den minsta andelen.

En norsk studie (*Når likhet blir ulikhet*, 1991) tyder på att inkomstens storlek också har betydelse för fördelningen av föräldrapenningdagar. Undersökningen visar att i familjer där man valt att dela på den betalda föräldraledigheten hade mödrarna en stark ställning på arbetsmarknaden. Hela 40 procent av mödrarna hade en lön som var högre än deras mäns. Ju starkare mödrarnas anknytning till arbetsmarknaden var, desto större var sannolikheten för att den traditionella arbetsdelningen i hemmen ändrades.

Dessa undersökningsresultat bekräftas också genom den studie (*Vilka pappor kom hem?*, IS-R 1993:3) som Riksförsäkringsverket gjort om hur föräldraledigheten fördelas i Sverige.

Fördelningen av ekonomisk makt mellan kvinnor och män på samhällsnivå är ett område som knappast berörts, vare sig i den allmänna debatten eller i forskningen. Vi vet att kvinnor är underrepresenterade i olika fora där beslut fattas om finansiering och fördelning av resurser i samhället, både inom offentlig och privat sektor. Närmare studier om t.ex. kvinnors ekonomiska makt i offentlig sektor, de fackliga organisationerna, det privata näringslivet, i olika slags fonder m.m. saknas nästan helt. Icke desto mindre är denna makt av central betydelse. Det gäller bl.a. frågor om kapitalförvaltning och investeringar, fördelning av samhällets resurser och lönesättning.

Följande bild förtjänar att förmedlas i detta sammanhang. I 20 (11 procent) av 181 börsnoterade företag fanns det en ordinarie kvinnlig styrelseledamot år 1993, i resterande 161 ingen alls. De 1 419 styrelseplatserna innehades av 1 005 olika individer. Av dessa var 33 kvinnor (3,3 procent). Av Svenska arbetsgivarförbundet (SAF) 35 ordinarie styrelseledamöter är ingen kvinna; däremot finns två kvinnliga suppleanter. Inom banker och finansinstitut arbetade år 1993 61 procent kvinnor, på chefsnivån var 8 procent kvinnor och i styrelserna fanns 5 procent kvinnor.

Kvinnorna utgör ca hälften av arbetskraften, 45 procent av LO:s medlemmar, 58 procent av TCO:s och 41 procent av SACO:s (1993). Men ju högre upp i hierarkierna desto färre kvinnor. I centralorganisationernas styrelser har SACO 33 procent kvinnor, TCO 22 procent och LO 13 procent. På förbunds nivå har LO två kvinnliga förbundsordförande av 21 (10 procent), TCO har fyra av 19 (21 procent) och SACO sex av 25 (24 procent).

Kvinnors möjligheter att delta i beslut som påverkar fördelningen av resurser i samhället förefaller mot denna bakgrund mycket begränsade.

Dessa förhållanden måste nu synliggöras och kunskaperna öka. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning som skall belysa skillnader i kvinnors och mäns tillgång till ekonomiska resurser och möjligheter att utöva ekonomisk makt på individnivå, familjenivå och samhällsnivå.

## 6.2 Löneskillnadsutredningen

Löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden samt lönediskriminering av kvinnor har utretts av Löneskillnadsutredningen. Utredningen har i januari 1993 redovisat sitt betänkande Löneskillnader och lönediskriminering – Om kvinnor och män på arbetsmarknaden (SOU 1993:7). Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissvaren finns tillgänglig på Socialdepartementet (dnr S93/1906/Jäm).

Ambitionen i Löneskillnadsutredningen har varit att – så långt underlaget medger – beskriva och analysera löneutvecklingen och löneskillnaderna mellan kvinnor och män med lika förutsättningar i fråga om utbildning, ålder, yrke, befattningsskikt osv. En slutsats i Löneskillnadsutredningen är att den löneskillnad som finns i de stora arbetstagargrupperna till stor del kan förklaras genom den könsuppdelade arbetsmarknaden, dvs. med kvinnors och mäns olika fördelning på ålder, yrke, utbildning etc. Mellan 1 och 8 procent av löneskillnaderna går emellertid inte att förklara. Utredningen gör bedömningen att dessa löneskillnader, som finns trots att "allt annat är lika", kan betraktas som osakliga och därmed som ett uttryck för lönediskriminering. Samtidigt konstaterar utredningen att kunskaper och befintligt faktaunderlag fortfarande är alltför begränsat för att det skall vara möjligt att fullt ut avgöra lönediskrimineringens art och omfattning. Utredningen anser att såväl arbetsmarknadens parter som enskilda arbetsgivare bör ta fram det nödvändiga underlaget för fördjupade analyser.

Löneskillnadsutredningen anger att en del av de osakliga löneskillnaderna mellan kvinnor och män har historiska orsaker och beror på att kvinnor på olika sätt tidigare avsiktligt och medvetet diskriminerats på arbetsmarknaden. Detta sätter fortfarande spår i kvinnors löner. Könsdiskrimineringen vid lönesättning består således, men är enligt utredningen nu vanligtvis indirekt.

De generella löneskillnaderna har, enligt utredningen, en viktig grund i det förhållandet att kvinnor fortfarande förutsätts ta och faktiskt tar huvuddelen av ansvaret för det obetalda arbetet med hem och barn. Detta medför att många kvinnor med familj har lägre inkomst till följd dels av att de inte kan förvärvsarbeta på heltid, dels att de arbeten de kan välja för att kunna förena förvärvsarbetet med hushållsarbetet ofta är lågavlönade. I förlängningen blir arbetsmarknaden könsuppdelad.

Utredningen beskriver också den utveckling som pågår inom såväl det privata näringslivet som den offentliga sektorn mot en mer decentraliserad lönebildning och mer av individuell bedömning av varje enskild arbetstagare. Detta ger ett förhållandevis större utrymme för de lokala parternas inflytande, särskilt arbetsgivarens. Vad gäller betydelsen av individuell lönesättning kon-

staterar utredningen att de minsta löneskillnaderna mellan kvinnor och män på alla nivåer finns på områden där lönerna tidigare i hög grad bestämdes genom centrala förhandlingar.

Regeringen konstaterar sammanfattningsvis att Löneskillnadsutredningens arbete haft stor betydelse för att öka kunskaperna på detta område och givit ett viktigt bidrag till den debatt som förs i dessa frågor. Basen finns nu för fortsatta aktiva insatser för att motverka löneskillnader mellan kvinnor och män. Detta arbete måste bedrivas målinriktat och på bred front. Arbetsmarknadens parter och enskilda arbetsgivare har här ett stort ansvar.

En sammanfattning av Löneskillnadsutredningens betänkande återfinns i bilaga 4. Utredningens förslag vad avser ändringar i jämställdhetslagen behandlas i avsnitt 7. Utredningens förslag i fråga om resurser till JämO behandlas i avsnitt 12. Frågor som rör forskning och utveckling inom löneområdet tas upp i avsnitt 6.3. När det gäller utredningens bedömning om en översyn av socialförsäkringssystemet från jämställdhetssynpunkt hänvisas till vad som anförs i avsnitt 11.4.

### 6.3 Forskning och utvecklingsarbete m.m. om löneskillnader

**Regeringens bedömning:** Forskning och utvecklingsarbete m.m. om lönebildning, arbetsvärdering och löneskillnader ur ett könsperspektiv bör stimuleras. Regeringen avser att ge Arbetsmiljöfonden i uppdrag att avsätta medel för forskning, utvecklingsarbete och kunskapsspridning på området.

För att regering och riksdag skall kunna följa löneutvecklingen för kvinnor och män är det nödvändigt att den centrala lönestatistiken är av sådan kvalitet och utformning att den kan utgöra underlag för analyser av kvinnors och mäns löner. Det ankommer på SCB och berörda parter på arbetsmarknaden att se till att lönestatistiken uppfyller detta krav.

**Löneskillnadsutredningens bedömningar och förslag:** Det är ytterst angeläget att få till stånd forskning som direkt inriktas på frågor om lönebildning ur ett könsperspektiv samt utvecklings- och utredningsarbete på detta område. Utvecklingsarbete kring könsneutral arbetsvärdering bör fortsätta. Ett särskilt program för informations- och opinionsbildningsinsatser, inklusive en nationell opinionsbildningskampanj, om kvinnors och mäns löner bör inrättas vid Arbetsmiljöfonden. Den centrala lönestatistiken bör vara uppdelad på kön.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i dessa frågor är positiva till utredningens förslag och bedömningar. SACO, Arbetsmiljöfonden samt tillträdande JämO anser dock inte att utredningens förslag om en nationell opinionsbildningskampanj med allmänheten som målgrupp är ett verksamt medel i dessa sammanhang. Arbetsmiljöfonden, som

anser att opinionsbildande insatser åvilar JämO och arbetsmarknadens parter, förordar istället ett fortsatt forsknings- och utvecklingsarbete samt kunskaps-spridning. Några remissinstanser, däribland LO, TCO och SACO anser att utredningens bedömningar angående den centrala lönestatistiken är alltför vaga.

### **Skälen för regeringens bedömning:**

#### *Forskning, utvecklingsarbete och kunskapsspridning*

Forskning och utvecklingsarbete angående arbetsmarknads- och lönefrågor ur ett könsperspektiv förekommer i dag inom ett flertal universitetsinstitutioner, inom Arbetslivscentrum samt hos arbetsmarknadens parter m.fl. Ytterligare en aktör på detta område är Arbetsmiljöfonden som har till uppgift att initiera och finansiera forskning, utveckling och kunskapsspridning i frågor som rör arbetsmiljö och arbetsliv i övrigt. Enligt Löneskillnadsutredningen är forskningen om lönebildning och löneskillnader ur ett könsperspektiv trots detta inte särskilt omfattande. Ytterligare kunskaper om orsakerna till löneskillnaderna mellan kvinnor och män behövs således.

Det gäller för det första i fråga om generella (strukturella) löneskillnader. Sådana kan till en del förklaras av att arbetsmarknaden är könsuppdelad. De kan i vissa fall direkt, eller just på grund av könsuppdelningen indirekt, vara ett uttryck för könsdiskriminering i mer vidsträckt mening.

Det gäller emellertid också i fråga om sådana löneskillnader som inte kan förklaras, vare sig genom den könsuppdelade arbetsmarknaden eller på annat sätt. I dessa fall kan det ofta vara fråga om könsdiskriminering i jämställdhetslagens mening.

I januari 1993 bildades inom Arbetsmiljöfonden ett särskilt projektområde för forskning om Genus i arbetslivet. Till projektområdet knöts en vetenskaplig bedömningsgrupp. Under innevarande budgetår prioriterar fonden ansökningar som gäller genus och organisation samt genus och teknik. Regeringen har inhämtat att även forskning om lönefrågor kommer att prioriteras inom detta forskningsområde fr.o.m. budgetåret 1994/1995. Regeringen ser positivt på denna utveckling. Arbetsmiljöfonden har i sitt remissvar över Löneskillnadsutredningens betänkande efterlyst en ökad betoning på forskning om strukturell diskriminering. Liknande synpunkter har framförts av SACO i en skrivelse den 6 oktober 1993 till Socialdepartementet, i vilken SACO hemställer om en expertutredning för att studera de strukturella löneskillnaderna. Regeringen utgår ifrån att fonden beaktar denna fråga i sitt fortsatta arbete, liksom de övriga forskningsfrågor som tagits upp av Löneskillnadsutredningen.

Regeringen anser liksom Löneskillnadsutredningen och flera remissinstanser, däribland Arbetsmiljöfonden, att det är viktigt att ytterligare utvecklings- och försöksverksamhet kommer till stånd vad gäller lönefrågor ur ett könsperspektiv. Regeringen delar den tveksamhet till utredningens förslag om en nationell opinionsbildningskampanj som på några håll framkommit



under remissbehandlingen. Det som nu i första hand bör stimuleras är arbete för att utveckla nya metoder och modeller för hur man identifierar och genomför strategier för att undanröja lönediskriminering och för hur de generella löneskillnaderna mellan kvinnor och män skall motverkas. Arbetsmarknadens parter, som svarar för lönebildningen, har självfallet det största ansvaret för att finna former för denna så att skillnader i lön mellan kvinnor och män som beror på kön undanröjs.

Arbetsmiljöfonden har goda erfarenheter av tidigare utvecklings- och försöksverksamhet samt kunskapsspridning på olika områden som rör kvinnors och mäns arbete. Detta gäller inte minst genom det femåriga jämställdhetsprogram (Kvinnor och män i samverkan, det s.k. KOM-programmet) som inrättades på uppdrag av regeringen år 1988. Det är därför naturligt att fonden engagerar sig också i ett fortsatt utvecklingsarbete kring frågor som rör lönebildning, arbetsvärdering och löneskillnader ur ett könsperspektiv. Regeringen avser att uppdraga åt Arbetsmiljöfonden att avsätta medel för utvecklingsarbete och kunskapsspridning på dessa områden.

Under avsnitt 7.2 behandlas bl.a. frågor som rör arbetsvärdering och kriterier för bedömning av likvärdigt arbete. Även om det bör stå varje arbetsgivare fritt att i samråd med arbetstagarorganisationen komma fram till med vilken metod eller på vilket sätt jämställdhetslagens lönediskrimineringsförbud skall upprätthållas på den enskilda arbetsplatsen, anser regeringen att försöksverksamhet angående könsneutral arbetsvärdering bör stimuleras. Kunskapen om vad som är den närmare innebörden av främst likvärdigt men också lika arbete och om hur metoder för att jämföra sådana arbeten kan utvecklas både på enskilda arbetsplatser och mellan arbetsplatser måste öka. Det är då naturligt att ett sådant arbete också bedrivs inom ramen för det ovan nämnda uppdraget till Arbetsmiljöfonden.

Fondens insatser när det gäller de frågor vi berört ovan skall vara av en viss omfattning och täcka olika avtals- och arbetsområden inom både offentlig och privat sektor. En geografisk spridning bör också eftersträvas. Stor vikt måste fästas vid att resultaten av fondens insatser får en bred spridning.

### *Den centrala lönestatistiken*

Den årliga officiella lönestatistik som SCB publicerar är i dag könsuppdelad liksom i stort sett allt underlag för denna statistik. Statistiken omfattar både den offentliga och den privata sektorn. Produktionen baseras till stor del på uppgifter som de olika arbetsgivarorganisationerna lämnar och till grund för utformningen har legat användarnas behov. År 1989 inrättades Lönestatistiknämnden, med kansli vid SCB. Nämnden skall bl.a. följa arbetet med den årliga lönestatistiken och verka för förbättrade metoder och definitioner för redovisning och publicering av jämförbart lönestatistiskt underlag. Till nämnden har knutits representanter för arbetsmarknadens parter.

Löneskillnadsutredningen pekar emellertid på att det underlag som SCB får är behäftat med vissa brister. Det gäller bl.a. mättidpunkter, lönebegrepp,

täckning, jämförbarhet m.m. som skiljer sig åt mellan olika underlag. Huvuddelen av statistiken är individbaserad, men på några områden baseras statistiken på summariska (men könsuppdelade) uppgifter. Sådana uppgifter medför stora begränsningar i löneredovisningen eftersom det då inte går att särredovisa olika delmängder efter kön. Brister finns också när det gäller möjligheterna att redovisa statistiken efter yrke, vilket har stor betydelse i detta sammanhang.

SCB har slutit avtal med de olika arbetsgivarorganisationerna med innebörden att SCB mot ersättning får tillgång till statistiskt material. Samarbetet mellan SCB och arbetsgivarna har tillkommit för att undvika dubbel insamling av uppgifter från företagen. Ett nytt muntligt avtal från sommaren 1993 mellan SCB och SAF innebär t.ex. att SCB får tillgång till allt statistikunderlag som SAF samlar in.

Tidigare gjordes totalräknade insamlingar men under de senaste åren har urvalsinsamlingar börjat tillämpas.

SCB har ansvaret för att regering, riksdag, forskning och allmänhet skall kunna få statistik om löner som med hänsyn till kostnader och andra omständigheter är av god kvalitet. I detta ligger också att statsmakterna måste kunna följa löneutvecklingen för kvinnor respektive män på ett tillfredsställande sätt. Det ankommer på SCB och arbetsmarknadens parter att se till att detta krav uppfylls. Enligt vad regeringen inhämtat pågår för närvarande ett arbete för att övervinna de problem som finns när det gäller brister och ojämnheter i statistiken. Regeringen utgår från att både SCB, arbetsmarknadens parter och Lönestatistiknämnden beaktar de av Löneskillnadsutredningen redovisade bristerna i nuvarande lönestatistik i det fortsatta arbetet. Regeringen kommer för sin del att följa dessa frågor noga. SCB har föreslagits få en starkare roll för samordning och bevakning av Sveriges officiella statistik i budgetpropositionen 1994. Inom ramen för detta ansvar bör verket i sin anslagsframställning för budgetåret 1995/96 redovisa hur arbetet med att avhjälpa brister och ojämnheter av betydelse för könsuppdelad lönestatistik fortskrider. Ett uppdrag med denna innebörd kommer att lämnas till SCB.

Det förslag som redovisas i avsnitt 7 om att arbetsgivare som sysselsätter tio eller fler arbetstagare årligen skall vara skyldiga att kartlägga förekomsten av löneskillnader mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och för olika kategorier av arbetstagare är ett verktyg i arbetet med att förbättra den officiella lönestatistiken eftersom basen för denna är det underlag som produceras lokalt. Det är angeläget att SCB och arbetsgivarorganisationerna tar hänsyn till detta kartläggningskrav vid utarbetandet av eventuella riktlinjer för insamlandet av lokala statistikuppgifter.

SCB ger årligen ut analyser och temapublikationer om olika aspekter av löneutvecklingen i samhället. Det är angeläget att sådana analyser också görs i fråga om löneutvecklingen mellan kvinnor och män.

### 7.1 Möjligheterna att genom kollektivavtal frångå reglerna i jämställdhetslagen

**Regeringens förslag:** Lagens bestämmelser om att reglerna om aktiva åtgärder och om jämställdhetsplan får ersättas av andra regler i kollektivavtal ändras så att lagens regler alltid skall iakttas även när det finns kollektivavtal med bestämmelser i dessa frågor. Jämställdhetsombudsmannens (JämO:s) tillsyn utsträcks på motsvarande sätt till hela arbetsmarknaden såvitt gäller uppfyllandet av lagens bestämmelser. Liksom tidigare övervakar parterna själva att kollektivavtal på jämställdhetsområdet följs.

**Jämställdhetsutredningens förslag:** Regeringen tillkallade år 1988 en särskild utredare med uppgift att göra en utvärdering av den dåvarande jämställdhetslagen och föreslå de förändringar som var påkallade för att göra lagen mer verksam och ändamålsenlig. Utredningen, som antog namnet *Jämställdhetsutredningen*, föreslog i sitt slutbetänkande *Tio år med jämställdhetslagen* (SOU 1990:41) att lagens föreskrifter om jämställdhetsplan skulle vara tvingande medan reglerna om aktiva åtgärder skulle få ersättas av kollektivavtal om avtalet stod i överensstämmelse med lagens regler eller avvek från dem endast genom att kompletterande regler avtalats.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser anslöt sig till utredningens förslag om en miniminivå för kollektivavtalen. Stark kritik framfördes dock, huvudsakligen från arbetsgivarsidan. Kritiken avsåg bl.a. den föreslagna miniminivån som ansågs vara alltför hög. Några remissinstanser ansåg att förslaget gav uttryck för ett misstroende mot parternas förmåga att tillvarata sina medlemmars intressen i jämställdhetsfrågor. Både arbetstagar- och arbetsgivarsidan var negativa i fråga om ökad tillsyn för JämO och mot att myndigheten skulle kunna överpröva kollektivavtalen.

#### Skälen för regeringens förslag:

##### 7.1.1 Bakgrund

Enligt 12 § jämställdhetslagen (1991:433) får beträffande arbetsgivarens skyldigheter enligt 4–11 §§ att vidta aktiva åtgärder för att åstadkomma jämställdhet och att upprätta jämställdhetsplan, andra regler fastställas i kollektivavtal som ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Motsvarande regler fanns i 7 § i 1979 års jämställdhetslag. Till 4–11 §§ har knutits särskilda tillsyns- och påföljdsregler. Enligt 30 § gäller bl.a. att JämO har tillsynen över att lagen efterlevs och enligt 35 § kan Jämställdhetsnämnden på framställning av JämO förelägga vite för att förmå en arbetsgivare att uppfylla sina skyldigheter enligt 4–11 §§. Om 4–11 §§ har ersatts med bestämmelser i

kollektivavtal innebär det dock att lagens regler om tillsyn av JämO och om vitesföreläggande av Jämställdhetsnämnden inte kan tillämpas. Avtal som förklarar att lagens regler inte skall gälla utan att ersätta dem med något annat saknar dock verkan (se prop. 1978/79:175 s. 137 och prop. 1990/91:113 s. 78).

Syftet med bestämmelsen i 12 § är att ge parterna på arbetsmarknaden utrymme att själva finna arbetsmetoder som bäst passar deras förhållanden. I förarbetena till bestämmelsen i 1979 års jämställdhetslag angavs att detta skedde i förlitan på att parterna skulle använda utrymmet för att bedriva ett effektivt arbete för jämställdhet i lagens riktning, inte minst för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden (prop. 1978/79:175 s. 30 ff.). Det förut-sattes att de kollektivavtal, som träffas på jämställdhetsområdet, verkligen skulle vara ägnade att föra utvecklingen framåt och leda till ett effektivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna. Mot bakgrund av den vilja som arbetsmarknadsparterna hade gett uttryck för antogs att den angivna lösningen skulle fungera väl.

Jämställdhetsutredningen föreslog i sitt betänkande Tio år med jämställdhetslagen en regel innebärande att lagens bestämmelser om aktivt jämställdhetsarbete och upprättande av jämställdhetsplan inte skulle få inskränkas eller upphävas genom kollektivavtal. Vad gäller det aktiva jämställdhetsarbetet skulle dock regler som avvek från lagens bestämmelser få avtalas i kollektivavtal om dessa stod i överensstämmelse med lagens regler eller avvek från dessa bara genom att kompletterande regler avtalats. Beträffande kravet på jämställdhetsplan skulle däremot lagens regler vara helt tvingande.

Bakgrunden till förslaget var att utredningen, genom sin utvärdering, kommit till den slutsatsen att de förväntningar som vid lagens tillkomst ställdes på arbetsmarknadsparterna inte hade infriats annat än i mindre utsträckning och att det därför fanns anledning att skärpa kraven. Utredningen konstaterade också att arbetstagarorganisationerna, som iklätt sig tillsynen av hur arbetsgivarna fullgör sina skyldigheter enligt avtalen, i vissa fall hade visat en påtaglig passivitet när det gällde att beivra brister i arbetsgivarnas jämställdhetsarbete. Det kunde inte uteslutas, menade utredningen, att jämställdhetsintresset ibland fått vika i konkurrens med andra frågor (SOU 1990:41 s. 292 f. samt 297 ff.).

Den bakomliggande tanken till utredningens förslag var att ställa krav på innehållet i de avtal som skulle få ersätta lagens regler och samtidigt klargöra vilka effekter detta skulle medföra för JämO:s tillsyn (SOU 1990:41 s. 317 ff.). Reglerna om aktiva åtgärder angavs vara sådana som mycket väl lämpar sig för kompletteringar som tar sikte på förhållandena inom olika branscher eller på det lokala planet. Minimistandarden på ett sådant avtal skulle anses vara uppfylld om avtalet utan inskränkningar i förhållande till lagens regler omfattade åtgärder i de avseenden som lagen anvisar. Beträffande tillsynen av efterlevnaden av avtalen skulle JämO agera för att förmå arbetsgivaren att vidta en viss åtgärd i de fall då det inte fanns avtal som uppfyllde lagens krav beträffande innehållet. Fanns ett sådant kollektivavtal skulle det istället åvila arbetstagarorganisationen att påtala avtalsbrott. Kon-

struktionen ansågs visserligen kunna innebära en viss risk för att avtalen enbart skulle kopiera jämställdhetslagens regler i sådana fall där arbetsgivaren och arbetstagarorganisationen har ett svagt intresse för jämställdhet. I så fall skulle ingen annan effekt inträda än att JämO:s tillsyn skars av. Det antogs dock att ett jämställdhetsavtal i de flesta fall skulle leda till att jämställdhetsfrågorna lyftes fram och blev diskuterade på arbetsplatsen. Det bedömdes därför av utredningen att risken var obetydlig för att ett krav på minimi-standard på avtalen skulle få en hämmande effekt på utvecklingen.

Flertalet remissinstanser var positiva till den föreslagna konstruktionen. Stark kritik riktades dock mot den huvudsakligen från arbetsgivarsidan. Bland annat ansågs den föreslagna miniminivån vara för hög. Vidare ansåg vissa remissinstanser att förslaget gav uttryck för ett misstroende mot parternas förmåga att tillvarata sina medlemmars intressen i bl.a. jämställdhetsfrågor. Arbetstagarorganisationerna var negativa till förslaget om JämO:s tillsyn och till att JämO skulle kunna överpröva avtalen. I propositionen till ny jämställdhetslag (prop. 1990/91:113 s. 78) konstaterade regeringen att de förväntningar på parternas egna ansträngningar och vilja som man hade haft vid tillkomsten av 1979 års jämställdhetslag inte hade infriats till alla delar. Det konstaterades dock att principen att parterna på arbetsmarknaden själva övervakar efterlevnaden av kollektivavtalen och disponerar över avtalens innehåll är så starkt rotad att denna princip inte borde brytas genom införandet av en myndighetstillsyn över avtalen om det inte finns mycket starka skäl för det. De jämställdhetsavtal som hittills hade träffats angavs i allmänhet inte leva upp till de förväntningar som man hade haft vid tillkomsten av 1979 års jämställdhetslag. Det fanns dock tecken på att jämställdhetsfrågorna under den senaste tiden hade fått ökad prioritet i det fackliga samarbetet. Regeringen utgick ifrån att denna tendens skulle hålla i sig och att parterna i högre grad än hittills var beredda att gemensamt ta ett ansvar för att driva utvecklingen framåt. Det ansågs att det fanns goda förutsättningar att detta skulle leda till framgång i strävandena att främja jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Regeringen avstod därför från att föreslå en tvingande reglering eller en annars mer långtgående lagstiftning i det aktuella sammanhanget än den som redan fanns. Någon materiell överprövning av avtalsinnehållet ansågs inte heller böra komma i fråga. Jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder ansågs därför även i fortsättningen kunna få ersättas med andra regler i kollektivavtal. Regeringen påpekade dock att det fanns anledning att uppmärksamt följa utvecklingen på området.

Under riksdagsbehandlingen framställdes ett flertal motionsyrkanden i detta sammanhang, bl.a. från företrädare för Moderata Samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet och Vänsterpartiet. Enligt motionen från Moderata Samlingspartiet (mot. 1990/91 A 23) borde lagen alltså vara dispositiv såsom föreslagits i propositionen, men kollektivavtalen borde skickas in till JämO som inte skulle få kontrollera innehållet men väl att avtalen fullföljdes. I Folkpartiet liberalernas partimotion (mot. 1990/91 A 25) anslöt sig motionärerna till jämställdhetsutredningens förslag att endast avtal som minst motsvarade lagen skulle få ersätta denna och att JämO borde få begära vites-

föreläggande mot en arbetsgivare om avtalet inte uppfyllde lagens krav. Enligt Centerpartiets kommittémotion (mot. 1990/91 A 31) skulle reglerna vara tvingande och avtalen skulle inte kunna undandras JämO:s tillsyn. Vänsterpartiets uppfattning var (mot. 1990/91 A 26) att avtalen måste ha minst lagens nivå.

Arbetsmarknadsutskottets majoritet framhöll (bet. 1990/91:AU 17 s. 47 ff.) bl.a. att en ordning som den som utredningen föreslagit skulle innebära påtagliga svårigheter i den praktiska tillämpningen. Det påpekades att det måste vara en utomordentligt grannlaga uppgift att avgöra om ett visst kollektivavtal till sjtt innehåll är av sådan standard att det motsvarar lagens egen ambitionsnivå. Vidare påpekades svårigheten att bedöma ett avtal som i ett avseende har en avsevärt högre ambitionsnivå än lagen men som i ett annat avseende knappast når upp till lagens nivå. Till svårigheterna bidrog också enligt utskottet att de krav som kan riktas mot en enskild arbetsgivare är beroende av förhållandena på just den arbetsplatsen. Utskottet betonade att syftet med dispositiviteten framför allt är att parterna i kollektivavtalen skall precisera och konkretisera jämställdhetsarbetet med hänsyn till de behov som kan finnas inom branschen, företaget eller myndigheten. Utskottet förutsatte, när det på detta sätt anslöt sig till regeringens bedömning att lagens dispositivitet inte borde inskränkas, att arbetsmarknadens parter lojalt skulle leva upp till sitt ansvar för att jämställdhetsarbetet skulle få en bättre prioritet i det fackliga arbetet. Med de nya kraven på jämställdhetsplaner förutsatte utskottet också att avtalen skulle bli mer åtgärdsinriktade och därigenom mer uppfordrande mot de lokala parterna att driva på jämställdhetsarbetet.

### **7.1.2 Nuvarande förhållanden i fråga om kollektivavtal på jämställdhetsområdet**

Löneskillnadsutredningen redovisar den aktuella situationen vad gäller jämställdhetsavtalen (betänkandet s. 59 f.). Därav framgår att för närvarande gäller det jämställdhetsavtal mellan SAF och LO/PTK som träffades år 1983. Detta avtal täcker i stort sett hela den privata arbetsmarknaden med undantag för transportsektorn där något avtal inte har tecknats. I skriften Jämställdhet i arbetslivet där avtalet redovisas konstaterar SAF att de jämställdhetsavtal som finns för närvarande inom SAF-området torde täcka alla punkter i lagen som rör aktiva åtgärder *utom* kravet på jämställdhetsplaner och skyldigheten att motverka sexuella trakasserier. På dessa punkter, anger skriften, gäller således lagen även för de företag som är bundna av jämställdhetsavtal inom SAF-området (s. 11).

För den statliga sektorn gäller enligt det statliga medbestämmandeavtalet (MBA-S) vissa bestämmelser sedan år 1984 om jämställdhet, medan jämställdhetsavtalet inom kommun- och landstingssektorn (MBA-KL 80) har sagts upp och inte ersatts med något nytt. På detta område gäller sedan 1 april 1992 ett avtal benämnt Utveckling -92, som är ett centralt kollektivavtal utan lokal verkan. Detta avtal innehåller inte några bestämmelser om jämställdhet.

Några nya centrala avtal har inte tillkommit sedan ikraftträdandet av jämställdhetslagen den 1 januari 1992. Inte heller har några tillägg i befintliga centrala avtal gjorts med anledning av den nya jämställdhetslagen.

### 7.1.3 Överväganden

Regeringen anser sig kunna konstatera att de förhoppningar som framfördes vid den nya lagens tillkomst om att avtalen skulle bli mer åtgärdsinriktade och om att parterna i högre grad än hittills skulle vara beredda att ta ett större ansvar för att driva på utvecklingen i riktning mot jämställdhet i arbetslivet inte heller nu kan sägas ha infriats.

Det avgörande verktyget för jämställdhet i arbetslivet är, och måste även fortsättningsvis vara, jämställdhetslagen. Riksdagen har genom regler i jämställdhetslagen angivit vad som är tillåtet respektive inte tillåtet och vad som bör krävas av de berörda parterna.

Huvudsyftet med lagens regler om aktiva åtgärder är att genom ett aktivt arbete för jämställdhet på de enskilda arbetsplatserna driva på utvecklingen mot jämställdhet i arbetslivet och därmed bidra till jämställdhet i hela samhället. Vid tillkomsten av 1979 års jämställdhetslag angavs bl.a. att den då rådande könsuppdelningen på arbetsmarknaden var ett av de väsentligaste hindren för full likställighet mellan könen (prop. 1978/79:175 s. 36 f.). Det angavs att jämställdhetsarbetet måste ha som ett av sina främsta mål att bryta denna uppdelning och att det var riktigt och nödvändigt att en lag om jämställdhet i arbetslivet också gav uttryck för denna strävan. Det kan dock konstateras att den könsuppdelade arbetsmarknaden fortfarande består, i stort sett i samma omfattning som under 1970-talet.

Synlighet har i många sammanhang på jämställdhetsområdet varit en förutsättning för förändring. Så har t.ex. det faktum att andelen kvinnor i statliga organ regelbundet redovisats för riksdagen medverkat till ett mer aktivt arbete för förändring. Ett flertal studier, inte minst på löneområdet, har också bidragit till att synliggöra brister i jämställdheten mellan kvinnor och män och därmed också många gånger gett anledning till debatt och slutligen lett till åtgärder.

*Det finns nu skäl att också låta de frågor som rör jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder bli föremål för en ökad synlighet.*

Det har, vid de tillfällen då frågan om JämO:s tillsyn och kollektivavtalens ställning diskuterats under senare år, funnits en oförklarlig misstro mot JämO:s förmåga att på ett positivt och stödjande sätt kunna bidra till den fortsatta utvecklingen. Samtidigt har parternas roll som garant för aktiva åtgärder i arbetslivet betonats. Det behövs, har det hävdats, inte någon insyn i detta arbete.

Enligt regeringens uppfattning är det principiellt sett otillfredsställande att JämO, det ämbete som har till uppgift att övervaka lagens bestämmelser och

som därmed också utgör en central funktion i samhället när det gäller arbetet i riktning mot jämställdhet i arbetslivet, i stor utsträckning skall vara förhindrad att utöva denna tillsyn, under hänvisning till att det finns kollektivavtal. Inte minst mot bakgrund av att möjligheten att träffa kollektivavtal inte synes ha lett till det ökade intresse för att utveckla sådana avtal på jämställdhetsområdet som lagstiftaren velat stimulera till, bör övervägas att ge JämO ökade möjligheter till att övervaka att i vart fall lagens grundläggande bestämmelser efterlevs. Att göra JämO:s tillsyn beroende av en viss miniminivå på avtalen som föreslagits av Jämställdhetsutredningen skulle emellertid, som nämnts tidigare, sannolikt leda till svåröverskådliga tillämpningsproblem.

Regeringen har därför valt en något annorlunda lösning än den som Jämställdhetsutredningen föreslagit. Den innebär att bestämmelsen i 12 § om att lagens regler om aktiva åtgärder och om jämställdhetsplan får ersättas av andra regler i kollektivavtal ändras så att arbetsgivaren blir skyldig att iakttä lagens regler även om ett kollektivavtal har träffats. Detta får till följd att JämO alltid kommer att kunna övervaka att lagens regler följs. Denna tillsyn kan följa en generell praxis oavsett om en arbetsgivare är kollektivavtalsbunden eller inte. JämO får härigenom också ökade möjligheter bl.a. att begära in uppgifter från arbetsgivare enligt 33 §. Parterna kommer visserligen även fortsättningsvis att vara oförhindrade att träffa kollektivavtal om jämställdhet. Sådana avtal påverkar dock alltså inte skyldigheten att iakttä de aktuella lagreglerna.

Med en modell som den regeringen nu föreslår renodlas förhållandet mellan JämO och parterna enligt lagen. JämO får genom förslaget befogenheter att övervaka hela tillämpningsområdet för jämställdhetslagen och tillsynen begränsas inte som tidigare till områden där kollektivavtal inte finns. Därmed kommer JämO i fortsättningen att få en mera fullständig överblick över situationen på arbetsmarknaden och bättre underlag för att driva på utvecklingen av jämställdhetsarbetet. Regeringen vill samtidigt understryka att parterna på arbetsmarknaden fortfarande har huvudansvaret för att ett aktivt arbete för jämställdhet bedrivs. Skillnaden med det förslag som nu läggs fram jämfört med den nuvarande ordningen är enbart att underlåtenhet att leva upp till lagens regler om aktiva åtgärder och om jämställdhetsplan skall kunna påtalas av JämO oberoende av eventuella kollektivavtal. JämO skall dock inte övervaka uppfyllandet av kollektivavtal på området. Det är liksom tidigare en uppgift för parterna själva.

Vikten av att JämO bedriver sitt arbete på ett sådant sätt att en positiv dialog med parterna kan vidmakthållas bör betonas. Det är inte fråga om att JämO skall påta sig en polisiär roll i detta sammanhang. Tvärtom tror vi att mycket är vunnet om JämO, med den kunskap som myndigheten besitter om metoder och modeller i arbetet för jämställdhet i arbetslivet, kan sprida dessa på ett positivt sätt på arbetsplatserna och i kontakter med parterna.

Frågan om JämO:s resurser för det fortsatta arbetet behandlas i avsnitt 12.



**Regeringens förslag:** Arbetsgivaren skall vara skyldig att årligen kartlägga förekomsten av löneskillnader mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och för olika kategorier av arbetstagare. Skyldigheten skall inte gälla arbetsgivare som sysselsätter färre än tio arbetstagare.

Resultatet av kartläggningen samt de åtgärder som motiveras av denna skall översiktligt redovisas i den jämställdhetsplan som arbetsgivaren är skyldig att upprätta.

Vissa redaktionella ändringar föreslås i lagens bestämmelse rörande samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare för att undanröja löneskillnader m.m. liksom i paragrafen om lönediskriminering i syfte att bättre klargöra dessa bestämmelsers innebörd.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har föreslagit dels att arbetsgivaren, som en aktiv åtgärd, skall vara skyldig att kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller att betrakta som likvärdigt, dels att en översikt av kartläggningen och analysen skall införas i jämställdhetsplanen. Skyldigheten skall endast gälla de arbetsgivare som sysselsätter tio eller fler arbetstagare.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna ansluter sig till utredningens förslag. Bland dessa finns arbetstagarorganisationer och flera av de politiska kvinnoförbunden liksom myndigheter och kommuner m.fl. Flera remissinstanser, bland dem Landsorganisationen i Sverige (LO) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO), anser att skyldigheten att kartlägga löneskillnaderna bör gälla alla arbetsgivare. Till de remissinstanser som avvisar utredningens förslag hör arbetsgivarorganisationerna och Statistiska centralbyrån (SCB). Det är främst utredningens förslag att kartläggningen skall avse lika och likvärdigt arbete och förslaget om analys av löneskillnaderna som dessa instanser motsätter sig. Vissa remissinstanser har uppfattat utredningens förslag om en översiktlig redovisning av kartläggningen i jämställdhetsplanen som ett ingrepp i den fria förhandlingsrätten.

Under remissbehandlingen har det påtalats att vissa oklarheter råder i fråga om ordalydelsen i lagens lönediskrimineringsförbud. Det har därvid bl.a. anförts att uttrycket "på arbetsmarknaden" i lagens diskrimineringsförbud (18 §) bör utgå.

### 7.2.1 Allmänt om jämställdhetslagens bestämmelser i fråga om löneskillnader

Jämställdhetslagen består av två huvuddelar som bildar en helhet. Reglerna om aktiva åtgärder har till ändamål att motverka diskriminering i mer allmän mening och att positivt stödja och driva på verksamhet som är ägnad att främja jämställdhet på arbetsplatserna och i samhället. Reglerna om diskrimineringsförbud är avsedda för i lagen konkretiserade diskriminerande handlingar i enskilda fall, till skydd för den enskilda arbetssökanden eller arbetstagaren. Man kan uttrycka det så att diskrimineringsförbuden träffar handlingar i individuella fall som redan har ägt rum, medan reglerna om aktiva åtgärder syftar till att åstadkomma förändringar i framtiden.

Jämställdhetslagens lönediskrimineringsförbud (18 §) anger att otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden. Lönediskrimineringsförbudet behandlas närmare i det följande. Redan nu kan dock konstateras att detta förbud ställer vissa krav på arbetsgivaren. Lönediskriminering vid lika och likvärdigt arbete är inte tillåten, om inte arbetsgivaren kan visa att eventuella olika anställningsvillkor vid lika och likvärdigt arbete beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet, eller att de i vart fall inte har samband med arbetstagarnas könstillhörighet. Lönediskrimineringsförbudet gäller både vid direkt och indirekt diskriminering.

Samtidigt anges i 3 § jämställdhetslagen att arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet skall bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet. Närmare föreskrifter om det aktiva arbetet anges också i lagen. En sådan föreskrift är att arbetsgivare som vid senaste kalenderårsskiftet sysselsatte tio arbetstagare eller fler årligen skall upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete (10 §).

Det finns ingen uttrycklig regel om aktiva åtgärder i fråga om löneskillnader mellan kvinnor och män. Denna fråga regleras däremot i lagens 2 § som anger att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka när det gäller jämställdhetsfrågor och att de därvid särskilt skall verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller att betrakta som likvärdigt. Skälet för detta är att kraven på aktiva åtgärder är riktade till arbetsgivaren. I propositionen om en ny jämställdhetslag, m.m. (prop. 1990/91:113 s. 67) uttalades att arbetsmarknadens parter har och även framgent skall ha ansvaret för förhandlingar och avtal om löner. Frågan om löner är således en fråga som berör parterna gemensamt och inte endast arbetsgivaren.

Den nya jämställdhetslagen är anpassad till vad som gäller inom EG. Principen om lika lön för lika arbete återfinns i Romfördraget, närmare bestämt dess artikel 119. Enligt artikeln skall lika lön för kvinnor och män för lika arbete säkerställas och upprätthållas. Med lön avses, förutom grund- eller

minimilön, alla övriga förmåner som arbetstagaren, direkt eller indirekt, får av arbetsgivaren på grund av anställningen. Enligt EG-domstolens avgöranden (bl.a. i ett av målen mellan SABENA och Mme Defrenne, t.ex. mål 43/75) kan artikel 119 åberopas direkt i en nationell domstol i förhållande till både offentliga och privata arbetsgivare vid olika lön för lika arbete hos samma arbetsgivare på grund av lag, kollektivavtal och individuella anställningsavtal.

Bestämmelsen i Romfördraget har förtydligats och kompletterats i ett särskilt direktiv från år 1975 (rådets direktiv 75/117/EEG). Enligt direktivet innebär lika lön för kvinnor och män vid både lika arbete och arbete som tillerkänns lika värde att all diskriminering på grund av kön skall avskaffas vid alla former och villkor för ersättningen. EG-domstolen har i en rad mål upprätthållit likalöneprincipen men också gett den ett tydligare innehåll.

Genom EES-avtalet och EES-lagen (SFS 1992:1317) gäller de regler och den rättspraxis som vuxit fram på detta och andra områden också i Sverige. I avtalets artikel 69 återfinns principen om lika lön, såsom den kommer till uttryck i Romfördraget. Sekundärrätten (likalönedirektivet m.fl. direktiv) återfinns i bilaga XVIII till avtalet.

I sammanhanget bör också nämnas två konventioner som Sverige ratificerat och som tar upp dessa frågor. Det gäller FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (prop. 1979/80:147) samt ILO:s konvention nr 100 angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde (prop. 1952:47 och 1962:70).

## 7.2.2 Det aktiva arbetet för att motverka löneskillnader

Arbetsgivare är således skyldiga att upprätthålla principen om lika lön för kvinnor och män för lika och likvärdigt arbete. Om detta råder också, glädjande nog, enighet bland remissinstanserna. De skilda synsätt som på sina håll framkommer i remissvaren rör snarare frågan om vilka medel som skall användas för att uppnå målet om lika lön för kvinnor och män för lika och likvärdigt arbete.

Det står dock klart, enligt regeringens uppfattning, att den skyldighet som redan med nuvarande reglering åvilar arbetsgivaren medför krav på någon form av aktivt arbete och rutiner på arbetsplatsen. Detta för att kunna bedöma om den aktuella lönesättningen är adekvat, både i förhållande till jämställdhetslagens diskrimineringsförbud och till EG:s likalöneprincip samt för att se till att kommande anställningsvillkor på ett aktivt sätt utformas så att resultatet, i det enskilda fallet, står i samklang med dessa bestämmelser.

Löneskillnadsutredningen menar att en väg att nå resultatet lika lön kan vara ett aktivt arbete på arbetsplatsen för att utföra könsneutral arbetsvärdering. Som metod har emellertid arbetsvärdering, enligt utredningen, både för- och nackdelar. En avgörande förutsättning för att arbetsvärdering skall kunna användas som systematisk metod är att den är väl förankrad hos parterna på arbetsmarknaden.

Regeringen delar utredningens uppfattning härvidlag. Det måste stå varje arbetsgivare fritt att i samråd med arbetstagarorganisationen komma fram till med vilken metod eller på vilket sätt som principen om lika lön skall upprätthållas på den aktuella arbetsplatsen. Något skäl att från statsmakternas sida genom lagstiftning förorda en metod framför någon annan finns inte. I detta sammanhang bör dock betonas vikten av att göra en tydlig distinktion mellan vad som avses i fråga om värdering av ett arbete till skillnad från systematisk arbetsvärdering. En värdering av arbetsuppgifter innebär enligt regeringens uppfattning endast att arbetet värderas för att kunna jämföras med ett annat. Detta sker ständigt och på många olika sätt, på olika arbetsplatser och inom flera sektorer av arbetsmarknaden. Det sker dock inte alltid på ett strukturerat sätt genom att de svårighetskrav som kan ställas på olika arbeten har definierats. Systematisk arbetsvärdering däremot, innebär ett system för rangordning, med mer eller mindre förfinade metoder, av de krav som arbetet ställer, som gör det möjligt att sinsemellan jämföra och mäta de krav som olika enskilda arbetsuppgifter och befattningar ställer på utövaren.

Det är värt att peka på att en hel del försöksverksamhet har bedrivits och bedrivs när det gäller könsneutral systematisk arbetsvärdering bl.a. för att analysera redan fastställda löner, både i Sverige och utomlands. Några av dessa projekt redovisas av Löneskillnadsutredningen. En del sådana svenska projekt har finansierats med allmänna medel. I något eller några fall har också ett sådant arbete lett till utarbetandet av kriterier för att studera de aktuella lönerna på arbetsplatsen ur ett könsperspektiv, vilket i sin tur resulterat i att kvinnors löner har justerats upp. Det finns all anledning att stimulera sådan försöksverksamhet ytterligare. Frågan om försöksverksamhet på detta område behandlas i avsnitt 7.3. Frågan om kriterier för hur arbeten kan värderas behandlas närmare under avsnitt 7.2.3.1.

Löneskillnadsutredningen har föreslagit att arbetsgivaren genom en uttrycklig regel i jämställdhetslagen skall göras skyldig att både kartlägga och analysera löneskillnaderna mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt. En majoritet av remissinstanserna stöder detta förslag. Ett flertal remissinstanser, främst på arbetsgivarhåll, har emellertid allvarliga invändningar mot förslaget. De menar att ett sådant krav, såsom det är utformat i utredningens förslag, för med sig ett lagreglerat krav på systematisk arbetsvärdering. SCB framhåller att den föreslagna lagändringen förutsätter att det finns ett av alla parter accepterat system för arbetsvärdering, men konstaterar att så inte är fallet.

Regeringen instämmer i utredningens allmänna bedömning att förhållandena hos en enskild arbetsgivare bör kartläggas om arbetsgivaren skall kunna leva upp till lagens krav i dessa frågor. En sådan skyldighet bör komma till tydligt uttryck i lagtexten. Samtidigt finns skäl att ta fasta på vissa av de tveksamheter som flera remissinstanser uttrycker i fråga om förslagets närmare utformning.

Regeringen anser inte att en lagregel bör utformas så att den kräver att arbetsgivaren skall kartlägga löneskillnaderna just vid lika och likvärdigt arbete. Utredningens förslag utgår ifrån att det redan från början står klart vilka

personer som utför sådant arbete. Erfarenheten visar emellertid att på många arbetsplatser behöver kunskap och metoder utvecklas om vad som är den närmare innebörden av uttrycken lika och likvärdigt arbete.

I fråga om utredningens förslag att arbetsgivaren skall vara skyldig att *analysera* eventuella på arbetsplatsen förekommande löneskillnader vid lika och likvärdigt arbete anser regeringen för sin del att det knappast kan komma i fråga att utforma en lagregel på det föreslagna sättet. Det skulle innebära att arbetsgivare som inte lever upp till kravet på analys skulle kunna bli förpliktade att betala vite. Stora tolkningssvårigheter kan förutses med ett sådant förslag.

### *Löneskillnader bör kartläggas*

Redan idag förutsätter emellertid jämställdhetslagen, som konstaterats inledningsvis, att arbetsgivare bedriver ett aktivt arbete för att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Det gäller i fråga om både hur redan fastställda löner förhåller sig till lönediskrimineringsförbudet och hur kommande löner kan utformas för att inte strida mot förbudet. Det ligger således i sakens natur att kartlägga lönesättningen ur ett jämställdhetsperspektiv på arbetsplatsen. Sådana rutiner faller också väl inom ramen för den löneprocess som normalt sker. En sådan process förutsätter givetvis, också vid tillämpning av individuell och differentierad lönesättning, en kartläggning av både arbetsuppgifter och arbetsprestationer. Att tillföra ytterligare ett moment, kön, torde inte innebära några större problem för arbetsgivaren utan torde istället vara ett naturligt led i arbetet med att upprätthålla principen om icke-diskriminering mellan kvinnor och män.

På varje arbetsplats torde föras statistik över löner och andra anställningsvillkor. Varje näringsidkare har också redan idag ett lagreglerat krav att lämna uppgifter om bl.a. lön till myndighet som framställer officiell statistik. Detta framgår av lagen (1992:889) om den officiella statistiken, som bl.a. har tillkommit för att SCB skall kunna fullgöra statsmakternas behov av att fortlöpande kunna följa lönestruktur och andra frågor som rör näringsverksamheten i samhället.

En uttrycklig skyldighet att kartlägga löneskillnader mellan kvinnor och män bör dock, i likhet med vad Löneskillnadsutredningen föreslagit, anges i jämställdhetslagen.

För att kunna tjäna sitt syfte bör kartläggningen innehålla någon form av gruppering av de typer av arbete och de kategorier av arbetstagare som finns på arbetsplatsen. Regeringen har valt att föreslå att kartläggningen skall avse löneskillnader mellan kvinnor och män *i skilda typer av arbete och för olika kategorier av arbetstagare*. Därmed görs en anknytning till en terminologi som redan används i lagen och som återfinns i lagens 7 och 9 §§. Innebörden av begreppet behandlas närmare i förarbetena till 1979 års jämställdhetslag (prop. 1978/79:175 s. 135). Utgångspunkten bör således också här vara den kategoriindelning som kan urskiljas enligt praxis på arbetsplatsen med led-

ning t.ex. av kollektivavtalens yrkesbeteckningar och regler om bl.a. löner och allmänna anställningsvillkor m.m. Detta torde också vara den indelning som redan idag följs när arbetsgivaren upprättar lönestatistik.

Kartläggningen bör således innehålla en redovisning både för kvinnliga och manliga arbetstagare i olika kategorier, dvs. på olika nivåer, t.ex. i ledande ställning, med kvalificerat arbete, rutinarbete etc. Den bör dock inte enbart koncentreras till att beskriva lönerna för arbetstagare på olika nivåer eller i arbete med olika svårighetsgrad. Också arbetstagare i skilda typer av arbete eller med olika yrkesbeteckningar bör ingå i kartläggningen. En jämförelse bör kunna göras både inom och mellan arbetstagarna i de skilda kategorierna och typerna av arbete. Förfarandet innebär att arbeten kan grupperas både med hänsyn till sin funktion och till sin nivå och en jämförelse inom och mellan grupperna kan därefter göras. Det innebär t.ex. att en arbetstagare i ledande ställning på en arbetsplats bör kunna jämföras med en annan arbetstagare av motsatt kön i ledande ställning inte bara när de båda arbetstagarna befinner sig i samma typ av arbete eller har olika funktioner utan också i skilda typer av arbete. Det sagda innebär att kartläggningen också bör omfatta arbetstagare på samma arbetsplats vars löner inte regleras av samma avtal. Både hos privata och offentliga arbetsgivare finns arbetstagare inom flera avtalsområden. I tveksamma fall bör en lösning kunna åstadkommas efter överläggningar mellan parterna. Någon jämförelse mellan grupper av arbetstagare av samma kön skall dock inte göras i detta sammanhang. Självfallet bör JämO kunna medverka med råd och anvisningar om hur en kartläggning kan läggas upp i det enskilda fallet.

Genom att utforma regeln på detta sätt anges vissa ramar utan att det i detalj föreskrivs hur kartläggningen skall gå till. Den närmare uppläggningsen får avgöras utifrån förutsättningarna på den enskilda arbetsplatsen. Det säger sig dock självt att det därmed är uteslutet att t.ex. endast dela in de anställda i två grupper, kvinnor och män, och kartlägga löneskillnaderna mellan dessa två grupper. I görligaste mån bör kartläggningen leda till att grupper av arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt på samma arbetsplats kan identifieras.

Kartläggningens resultat kan sedan tjäna som en utgångspunkt för ett mer detaljerat studium och en analys. Ett sådant arbete kan t.ex. innefatta en mer exakt beskrivning av grupper av arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete. Hur ett sådant mer detaljerat arbete skall gå till måste emellertid, enligt regeringens uppfattning, stå varje arbetsgivare fritt att avgöra i samråd med arbetstagarorganisationen.

Kartläggningskravet kan lämpligen placeras i anslutning till lagtextens nuvarande krav att arbetsgivaren årligen skall upprätta en jämställdhetsplan. Regeringen delar utredningens bedömning att uppgifter om kartläggningen bör tas in i jämställdhetsplanen. Detta kan dock ske i översiktlig form. I jämställdhetsplanen bör som en naturlig följd också redovisas huruvida kartläggningen motiverar några åtgärder på arbetsplatsen på motsvarande sätt som på andra områden som regleras i lagen. Det är givetvis angeläget att de en-

skilda arbetstagarerna får del av både kartläggningen och innehållet i jämställdhetsplanen.

Kravet att kartlägga löneskillnaderna föreslås, i enlighet med utredningens förslag, gälla de arbetsgivare som sysselsätter tio eller fler arbetstagar. Detta för att anknyta till den avgränsning som enligt lagen gäller i fråga om skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan. I sammanhanget bör dock erinras om att alla arbetsgivare enligt nuvarande 3 § jämställdhetslagen är skyldiga att bedriva ett målinriktat jämställdhetsarbete. I detta ligger också ett krav på planmässighet.

Genom att utforma förslaget angående löneskillnader på sätt som beskrivits i det föregående vill regeringen understryka behovet av att synliggöra förhållandena på den enskilda arbetsplatsen. Förslaget innebär således inte ett ingripande, utöver vad som redan med nuvarande reglering är fallet, i parternas löneförhandlingsarbete. Inte heller innebär det något krav på att åtgärder för att rätta till eventuella löneskillnader skall genomföras på ett visst sätt. Om arbetsgivaren kommer fram till att det finns löneskillnader på arbetsplatsen som är osakliga och som strider mot jämställdhetslagen, är det arbetsgivarens ansvar att tillsammans med arbetstagarorganisationerna rätta till dessa. De krav som statsmakterna riktar till arbetsgivarna syftar endast till att, genom den ökade synligheten, öka förutsättningarna för ett aktivt och medvetet arbete för jämställdhet och mot osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män på den enskilda arbetsplatsen.

En sådan ökad synlighet innebär inte heller, som några remissinstanser, bl.a. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) fruktar, att offentlighet ges åt enskilda individers löner och att den enskildes krav på integritet i detta avseende sätts åt sidan. Avsikten med kartläggningskravet är inte att synliggöra enskilda kvinnors och mäns löner. Det är istället att synliggöra hur lönerna för olika kategorier av arbetstagar i skilda typer av arbete förhåller sig till varandra när hänsyn tas till kön och därmed bilda grunden för ett mer aktivt arbete i dessa frågor på den enskilda arbetsplatsen. Genom att förslaget endast omfattar de arbetsgivare som sysselsätter tio eller fler arbetstagar undanröjs enligt vår uppfattning de risker som kan uppstå därvidlag på en liten arbetsplats.

Arbetsgivaren bör, i likhet med vad som gäller beträffande jämställdhetsplanen, ha en betydande frihet att anpassa redovisningen av kartläggningen till de särskilda förhållanden som råder på arbetsplatsen. Om det på en arbetsplats med t.ex. tio anställda endast finns en eller två arbetstagar av det ena könet och en kartläggning av lönerna för dessa i förhållande till lönerna för arbetstagar av motsatt kön skulle leda till att den enskildes krav på integritet sätts på spel, måste hänsyn tas därtill när kartläggningen redovisas. För en liten arbetsplats, med en underrepresentation av det ena könet, bör således redovisningen kunna göras mindre detaljerad. På så sätt kan riskerna för att enskilda arbetstagarers löner synliggörs elimineras och kraven på integritet tillgodoses.

I detta sammanhang kan tilläggas att särskilda regler om sekretess gäller i ärende hos JämO eller Jämställdhetsnämnden för uppgifter om enskildas per-

sonliga eller ekonomiska förhållanden enligt 9 kap. 21 § första stycket sekretesslagen (1980:100). Uppgifter som en arbetsgivare lämnar i en jämställdhetsplan eller i något annat sammanhang kan enligt dessa regler sekretessbeläggas hos JämO, om det kan antas att arbetsgivaren eller någon anställd lider skada eller men om uppgiften röjs.

### *JämO:s tillsyn*

Tidigare har vi föreslagit att 12 § jämställdhetslagen ändras. I praktiken innebär detta att JämO generellt kommer att ha tillsyn över tillämpningen av lagens regler om aktiva åtgärder. Det gäller även den nu föreslagna regeln om kartläggning av löner.

JämO:s tillsynsfunktion härvidlag innebär att JämO har rätt att undersöka om det på en arbetsplats finns en kartläggning av löneskillnader mellan kvinnor och män på sätt som är föreskrivet och om en översiktlig redovisning av denna kartläggning liksom av eventuella åtgärder som motiveras av kartläggningen finns i jämställdhetsplanen. Detta ligger i linje med vad JämO kan göra på andra områden inom ramen för de aktiva åtgärderna. Det handlar sammanfattningsvis om att undersöka *om* ett aktivt arbete bedrivs på den enskilda arbetsplatsen. I det arbetet kan och bör JämO självfallet också vara en viktig samtalspartner och därvid bistå med information och råd om hur ett aktivt jämställdhetsarbete kan läggas upp t.ex. på löneområdet.

JämO får dock med förslaget inte rätten att övervaka arbetsgivarens lönepolitik eller kräva att arbetsgivaren vidtar vissa specifika åtgärder i fråga om lönesättning i enskilda fall. Om JämO anser att det förekommer lönediskriminering i enskilda fall och om en anmälan om detta inkommit till myndigheten, kan diskrimineringen, liksom idag, angripas med stöd av lagens diskrimineringsförbud, i sista hand genom att talan väcks i Arbetsdomstolen.

### *Utformningen av lagens 2 §*

Vi vill nu ta upp en fråga som rör den rent språkliga utformningen av jämställdhetslagens 2 §. I paragrafens andra stycke anges att arbetsgivare och arbetstagare skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete "som är lika" eller "som är att betrakta som likvärdigt". Uttrycken återkommer i 18 §. Rent språkligt för ordalydelsen "är lika" tanken till att sådana arbeten när de jämförs skall vara helt identiska. Detta har dock inte varit lagstiftarens avsikt. Bestämmelsen som den lydde i den äldre jämställdhetslagens diskrimineringsförbud formulerades ursprungligen med den brittiska Equal Pay Act som förebild och det sades uttryckligen att det handlade om arbeten som var av "samma eller i det väsentliga likartad natur". Om man inte i det enskilda fallet kommer fram till att det i själva verket rör sig om samma arbete måste jämförelsen innefatta en värdering av de skillnader som kan iakttas med hänsyn till deras art och hur ofta de inträffar (prop. 1978/79:175 s. 31 samt prop.



1990/91:113 s. 86). Vissa smärre skillnader och avvikelser måste således tillåtas om reglerna skall kunna få ett praktiskt tillämpningsområde.

Prop. 1993/94: 147

Avsikten vid tillkomsten av den nya jämställdhetslagen var inte att göra tillämpningsområdet för vare sig 2 § eller lönediskrimineringsförbudet snävare. Tvärtom hade förändringen av lönediskrimineringsförbudet och tillkomsten av lagens 2 § det uttalade syftet att öka den praktiska räckvidden. Regeringen föreslår därför att 2 och 18 §§ ändras så att det i stället hänvisas till arbete som är "att betrakta som lika eller likvärdigt".

### 7.2.3 Lönediskrimineringsförbudet

Den närmare innebörden av jämställdhetslagens lönediskrimineringsförbud och dess förhållande till reglerna om aktiva åtgärder har belysts i det föregående. I propositionen om en ny jämställdhetslag och den därmed sammanhängande riksdagsbehandlingen, gjordes en väsentlig förändring av lönediskrimineringsförbudet i förhållande till den äldre jämställdhetslagen. Förändringen föranleddes i huvudsak av EG:s regler på området och den praxis som utvecklats genom EG-domstolens avgöranden. Förändringen innebar att det vid fall av ifrågasatt lönediskriminering i fortsättningen blev möjligt att pröva vad som är lika eller att betrakta som likvärdigt arbete även om det inte finns kollektivavtal, praxis på området eller en överenskommen arbetsvärdering eller om befintliga sådana ger otillräcklig ledning. Därmed har möjligheterna att få till stånd en domstolsprövning vid ifrågasatt lönediskriminering väsentligen ökat i förhållande till tidigare. Ännu har emellertid den nya lagen inte prövats i detta avseende, varför det inte går att uttala sig om gränserna för rättstillämpningen vare sig när det gäller lika lön för lika arbete eller när det gäller lika lön för likvärdigt arbete.

Frågan om den närmare innebörden av begreppet likvärdigt arbete och om hur bedömningen skall göras för att fastställa om arbeten är likvärdiga med varandra har dock, sedan den nya jämställdhetslagen trädde i kraft, varit föremål för debatt. Inte minst har förhållandet mellan principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete och individuell och differentierad lönesättning diskuterats. Dessa frågor behandlades i propositionen om en ny jämställdhetslag (prop. 1990/91:113 s. 86 ff.). Det finns dock skäl att i detta sammanhang närmare beröra de kriterier efter vilka arbeten bör jämföras för att bestämma om de är likvärdiga med varandra eller inte.

#### 7.2.3.1 Kriterier för bedömning av likvärdigt arbete

För att kunna bedöma om ett arbete är likvärdigt med ett annat måste de aktuella arbetena åsättas ett visst värde eller deras svårighetsgrad bestämmas. I den ovan nämnda propositionen angavs (s. 88 f.) att detta värde dock inte skall blandas samman med värdet av de meriter, t.ex. den teoretiska och praktiska utbildning, den yrkeserfarenhet och den personliga lämplighet och prestationsförmåga som en viss arbetstagare har. Ett arbetes värde eller dess

svårighetsgrad skall mätas i de krav som arbetet ställer på den person som skall utföra det.

På svensk arbetsmarknad råder stor enighet om vilka generella kriterier som är relevanta för värdering och lönesättning av arbeten. I kollektivavtal, i platsannonsering, i arbets- och befattningsbeskrivningar liksom i lönestatistiska hjälpmedel och inte minst i befintliga arbetsvärderingssystem är det följande aspekter på ett arbete som står i blickpunkten: den *kunskap och förmåga* som erfordras för att utföra arbetet, den *arbetsinsats* – psykisk eller fysisk – som arbetet kräver, det *ansvar* som arbetet kräver av arbetstagaren och slutligen de *arbetsförhållanden* under vilka arbetet skall utföras.

I en särskild bilagedel till Löneskillnadsutredningen (SOU 1993:8) redovisas bl.a. material kring arbetsvärdering. Därav framgår att i de befintliga arbetsvärderingssystem som redovisas används i stort sett samma kriterier för arbetsvärderingen i alla, även om de grupperas eller benämns på litet olika sätt eller finfördelas i större eller mindre utsträckning. Så är således fallet även med utländska arbetsvärderingssystem. På engelska används ofta termerna *skill*, *effort*, *responsibility* och *working conditions* som benämning för ovanstående kriterier.

I jämställdhetslagen finns det inte något uttalat krav på arbetsvärdering. Löneskillnadsutredningen har inte heller, som nämnts tidigare, föreslagit att krav på arbetsvärdering skall införas i lagen eller på annat sätt. Regeringen delar denna uppfattning. Arbetet med att upprätthålla principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete måste ske lokalt, med de förutsättningar och omständigheter som föreligger på den enskilda arbetsplatsen. Samtidigt konstaterar regeringen att det vid all lönesättning blir fråga om någon form av värdering, dels av kraven i arbetet, dels av individens sakliga förutsättningar att klara av arbetet. Forskning har dock visat att det vid värdering av arbete som vanligen utförs av kvinnor finns en risk att viktiga aspekter av kraven i arbetet förbises. Inom kvinnodominerade yrkesområden finns ofta höga krav på fingerfärdighet, koncentrationsförmåga, gott minne, samordningsförmåga samt på god förmåga att hantera mänskliga relationer. Sådana aspekter får inte försummas vid värdering av arbetet. Inte heller får bortses från det faktum att många kvinnodominerade yrken eller arbeten, t.ex. inom vården, innebär stor fysisk och psykisk ansträngning. Mot den bakgrunden, och till ledning för rättstillämpningen, förtjänar följande att sägas i detta sammanhang om de ovan nämnda kriterierna.

### *Kunskap och förmåga (färdigheter)*

Den kunskap och förmåga eller de färdigheter ett arbete kräver brukar förvärvas genom utbildning och praktisk erfarenhet. Yrkeskunskaper kräver i vissa fall en föregående teoretisk utbildning. I andra fall kan kunskaperna förvärvas på annat sätt, t.ex. direkt på arbetsplatsen, genom träning under överinseende av särskild handledare eller av arbetskamrat. De praktiska erfarenheterna får man oftast genom träning på arbetsuppgifterna. Många

arbeten kräver förmåga att analysera och lösa problem, förmåga att välja mellan olika handlingsalternativ och att göra sådana val med gott omdöme. Dessa och liknande aspekter på arbetet utgör ofta del av den grundläggande kompetens som krävs för att arbetet skall kunna utföras. Färdigheter kan också vara de krav arbetet ställer på förmåga att kunna kommunicera effektivt med människor både inom och utom en organisation (social kompetens). Ibland är denna förmåga central för arbetsuppgiften, som t.ex. i fråga om terapeutiskt arbete samt vård- och omsorgsarbete, försäljning och marknadsföring och förhandlingsarbete. Att kunna sköta flera olika arbetsuppgifter samtidigt, s.k. simultankapacitet är också en viktig förmåga som i vissa arbeten inte alltid identifieras eller beaktas. Krav på fingerfärdighet, minnesgodhet och samordningsförmåga hör också hit.

### *Arbetsinsats (ansträngning)*

Den arbetsinsats som ett visst arbete kräver kan beskrivas som den psykiska anspänning och den fysiska ansträngning som erfordras för att arbetet skall bli utfört. Psykiskt kan det vara fråga om olika grader av koncentration och uppmärksamhet, stress eller ansträngning av sinnesorganen (hörsel och syn). Det kan också vara fråga om krav att snabbt kunna anpassa sig till förändringar i arbetsmiljön, t.ex. genom införandet av ny teknologi. Fysiskt krävande är ett arbete som är tungt, som utsätter arbetstagaren för ensidig belastning, som kräver små muskelrörelser, obekväma arbetsställning eller stillasittande i långa perioder eller som innebär tunga lyft, t.ex. av skadade eller sjuka eller av kontorsmaterial eller packgods. Också arbete som kräver många "små" lyft kan vara tungt och medföra belastning på leder m.m. Att sitta långa perioder vid en och samma arbetsstation, t.ex. vid ett löpande band eller en telefonväxel, kan också vara fysiskt krävande.

### *Ansvar*

I ansvar ligger självfallet graden av det självständiga beslutsfattande som krävs för att arbetsuppgiften skall bli utförd. En typ av ansvar relaterar också till det traditionella arbetsledningsansvaret: att handleda, utbilda, motivera, samordna, övervaka och kontrollera arbetstagares insatser. En annan relaterar till det ekonomiska ansvaret: att ha hand om pengar eller att ansvara för beslut med ekonomiska konsekvenser, budget, investering, etc. Ansvar utövas också av den som agerar i frånvarande arbetsledares ställe. I många verksamheter är det också väsentligt hur information, som arbetsgivaren förfogar över, hanteras. Det kan vara information om marknad eller kunder, information om klienter eller patienter. Ansvaret för att upprätthålla en god standard på informationen och skydda den mot felaktigt eller obehörigt utnyttjande kan också höra hit liksom att underhålla och vårda arbetsgivarens materiella resurser, maskiner och produkter. Att ha ansvar för människors liv, hälsa eller välbefinnande är en viktig del av arbetet – ibland den viktigaste – för

### *Arbetsförhållanden*

Onormal temperatur, föroreningar av olika slag, arbete under jord eller på hög höjd, oregelbundna arbetstider m.m. belastar arbetstagaren och beaktas ofta när man värderar ett arbete. Detsamma gäller buller, vibrationer, damm, lukter och liknande. Att sitta isolerad vid sitt arbete, att ofta bli störd eller avbruten, att åläggas att utföra flera eller många arbetsuppgifter samtidigt kan också vara krav som bör beaktas när man beskriver arbetsförhållanden, liksom graden av stress, smittorisk eller kontakt med kroppsvätskor vid vård av sjuka.

Det finns inga strikta gränser mellan de fyra grupperingar som beskrivits ovan. Vissa aspekter på ett arbete kan lika väl beskrivas under den ena som under den andra kategorin. Självfallet kan andra kriterier tillkomma och andra krav på arbetet identifieras och definieras än dem som beskrivits här. Det väsentliga är att jämförelsen mellan de aktuella arbetena görs på ett konsekvent sätt. För att bestämma om arbeten är likvärdiga måste man göra jämförelsen med samma måttstock för alla arbeten hos samma arbetsgivare. Det enda krav lagstiftaren har anledning att ställa i detta sammanhang är att kriterierna för jämförelsen skall vara könsneutrala och att jämförelsen skall göras på ett könsneutralt sätt. De kriterier som används får varken vara direkt eller indirekt könsdiskriminerande. De får inte heller användas på ett direkt eller indirekt könsdiskriminerande sätt. I detta ligger också att de kriterier som används skall värderas på samma sätt oavsett om det är en kvinna eller en man som utför arbetsuppgiften.

Som nämnts tidigare handlar dessa kriterier inte om de meriter eller den skicklighet som en viss arbetstagare eller arbetssökande besitter. Värdet av dennas meriter eller skicklighet att utföra arbetet är individuellt knutet och bestäms med hänsyn till hans eller hennes förmåga att klara av de krav som arbetet innebär.

Om en arbetsgivare vid arbetsvärdering, eller genom någon annan metod som är könsneutral, kommer fram till att vissa arbeten är likvärdiga eller rent av lika, behöver detta inte alltid innebära att de personer som utför arbetena skall ha lika lön. Självfallet skall också de individuella sakliga förutsättningarna att utföra arbetet kunna vägas in vid lönesättningen.

Det säger sig självt att de krav som ett arbete ställer på den som skall utföra det också i sig bör avspeglas i en viss ersättningsnivå. Detta oavsett om personen i fråga är kvinna eller man och oavsett hur skicklig personen är. Därutöver kommer den ersättning som är individuellt betingad och som, oavsett kön, har att göra med t.ex. meriter hos den person som utför arbetet. En arbetsgivare kan således, vid fall av påstådd lönediskriminering vid både lika och likvärdigt arbete, alltid söka visa att en viss löneskillnad har sin grund i skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i vart

fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarens könstillhörighet.

Det som jämställdhetslagen reglerar har således att göra med hur de krav som ställs på arbetet värderas i förhållande till om den som utför arbetet är kvinna eller man. De krav som ställs på arbetsuppgifter som traditionellt utförs av kvinnor skall värderas på samma sätt som när samma krav ställs på traditionellt manliga arbetsuppgifter. Först sedan det konstaterats att arbetena är lika eller likvärdiga kan en bedömning göras av arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet.

Regeringen delar således inte de synpunkter som kommit till uttryck i vissa remissvar, främst från arbetsgivarsidan, men också från annat håll, om att individuell lönesättning svårligen kan förenas med principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete eller att utvecklingen på arbetsmarknaden innebär att lika eller likvärdigt arbete blir mindre vanligt. Om verksamhetens krav och förutsättningar innebär att arbetsgivare och arbetstagare i allt större utsträckning utformar arbetsuppgifter efter individuell kompetens och där så är möjligt efter personliga preferenser och förutsättningar, utesluter detta inte att också sådana arbeten eller de krav som ställs på arbetena kan vara lika eller likvärdiga.

### 7.2.3.2 Vissa redaktionella frågor

En annan fråga som kommit upp både i den allmänna debatten och i remissbehandlingen av Löneskillnadsutredningens betänkande och som också TCO tidigare tagit upp i en skrivelse till regeringen, rör den rent språkliga utformningen av diskrimineringsförbudet. Enligt den nuvarande lydelsen av förbudet skall "otillåten könsdiskriminering anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden".

Det är främst uttrycket "på arbetsmarknaden" som varit föremål för debatt och kritik. I remissvaret från tillträdande JämO och ställföreträdande JämO, Lena Svenaeus och Lise Bergh, anförs att hänvisningen till arbetsmarknaden bör slopas eftersom den är ägnad att skapa oklarhet och missförstånd. Om nämligen arbetsmarknadens nuvarande värderingar skulle få fälla utslaget i en diskrimineringsstvist om likvärdigt arbete innebär det, enligt remissvaret, att man inte kommer åt traditionella könsdiskriminerande värderingar av kvinno-dominerade yrkesområden.

Regeringen vill för sin del anföra att lönediskrimineringsförbudet inte skall tolkas så att det är med detta förbud som generella värderingar i fråga om kvinnors och mäns löner skall angripas. Givetvis skall inte diskriminerande värderingar läggas till grund för bedömningen i en arbetstvist. Syftet bakom jämställdhetslagen är ju just att komma tillrätta med sådana värderingar. Det är dock olyckligt att det har uppstått diskussioner om hur förbudet i denna del

skall tolkas. I propositionen om en ny jämställdhetslag anfördes följande angående den aktuella ordalydelsen (prop. 1990/91:113 s. 89):

Vårt ställningstagande i denna del innebär att man står fast vid de principer som har kommit till uttryck i förarbetena till den nuvarande jämställdhetslagen i fråga om grunderna för den bedömning som de rättstillämpande instanserna skall göra. Utgångspunkten vid tillämpningen av diskrimineringsförbudet bör också i fortsättningen vara den värdering av olika arbetsuppgifter och normer i övrigt för lönesättningen som tillämpas på arbetsmarknaden. Det sagda gäller dock under den självklara förutsättningen att normerna inte i sig själva är könsdiskriminerande.

Enligt regeringens uppfattning äger ovanstående alltjämt giltighet. Självfallet måste vid bedömningen av vad som är lika eller likvärdigt arbete hänsyn tas till normer m.m. som i övrigt tillämpas för lönesättningen på arbetsmarknaden. Det kan således inte bli fråga om att i en tvist om könsdiskriminering introducera nya normer för värdering eller lönesättning. Det är snarare fråga om att använda de normer som redan finns på ett icke-diskriminerande sätt. Det är dock givetvis inte så att om könsdiskriminerande normer eller normer som direkt eller indirekt nedvärderar kvinnligt arbete tillämpas på arbetsmarknaden eller delar av arbetsmarknaden, just dessa normer får vara vägledande i det aktuella fallet.

Eftersom termen "på arbetsmarknaden" uppenbarligen har skapat oklarhet hos bl.a. vissa arbetstagarorganisationer anser regeringen att termen bör utgå ur lagtexten.

Som redovisats under avsnittet 7.2.2 kan placeringen av orden "att betrakta som" också bidra till vissa oklarheter. Uttrycket bör därför flyttas även i lönediskrimineringsförbudet och placeras före ordet lika.

### 7.3 Jämställdhetsombudsmannens talerätt

**Regeringens förslag:** JämO får rätt att föra talan även på annan grund än könsdiskriminering, om JämO bedömer att detta lämpligen bör ske i samma rättegång.

**Skälen för regeringens förslag:** Jämställdhetsombudsmannen får enligt 46 § jämställdhetslagen föra talan för en enskild i mål rörande jämställdhetslagens diskrimineringsförbud, förbud mot trakasserier m.m. En sådan talan förs vid Arbetsdomstolen och målet handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. JämO:s rätt att föra talan är dock begränsad till tvister enligt jämställdhetslagen.

Jämställdhetsutredningen berörde frågan huruvida JämO borde vara berättigad att föra talan även på en annan grund men stannade för att inte föreslå någon ändring på denna punkt. Det framhölls att syftet bakom tillskapandet av JämO inte var att inrätta något allmänt arbetsrättsligt ombud utan att få en tillsynsmyndighet avseende jämställdhetslagens efterlevnad. Eftersom en pro-

cess i Arbetsdomstolen kan bli både omständlig och utdragen och dessutom kan bli mycket påfrestande för den som processen gäller, ansågs det inte befogat att föreslå någon utvidgning av JämO:s rätt att väcka talan (SOU 1990:41 s. 327).

Det har emellertid påpekats från olika håll att JämO ändå borde ha en möjlighet att i en diskrimineringsprocess åberopa också andra omständigheter än sådana som grundas på jämställdhetslagen. I slutbetänkandet av utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering (SOU 1992:96 s. 219) föreslogs att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) skulle ha en rätt att föra talan även på annan grund än etnisk diskriminering om ombudsmannen bedömer att så lämpligen bör ske i samma rättegång. Vid remissbehandlingen av betänkandet föreslog Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet att även JämO borde ha en sådan möjlighet. I prop. 1993/94:101 om åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering föreslog regeringen att DO utom att föra talan som grundas på den föreslagna lagen mot etnisk diskriminering i samma rättegång även skulle få föra annan talan som ombud för den enskilde om ombudsmannen finner det lämpligt. Frågan om även JämO borde ha denna möjlighet togs inte upp i det sammanhanget.

De situationer då det kan bli aktuellt att föra talan även på andra grunder än jämställdhetslagen kan t.ex. vara då fråga uppkommer att angripa en uppsägning även med stöd av anställningsskyddslagen som alternativ grund. Det kan vidare ligga nära till hands att också göra anspråk gällande exempelvis enligt lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn m.m. (föräldraledighetslagen) i ett mål om könsdiskriminering. Det rör sig således om två typer av fall. Den första typen gäller sådana mål där det kan vara aktuellt att åberopa annan lagstiftning än jämställdhetslagen som alternativt stöd för ett och samma yrkande i målet. Att JämO inte har rätt att åberopa annan lagstiftning i ett sådant mål än jämställdhetslagen medför den konsekvensen att om JämO åtagit sig att föra talan för en arbetstagarare är denne avskuren från att åberopa alla omständigheter till stöd för sin talan som kunde vara relevanta. Den andra typen av fall gäller sådana mål där det görs gällande att arbetsgivaren mot den aktuella arbetstagararen även har brutit mot någon annan lagstiftning än jämställdhetslagen och anspråk grundas även på den andra lagstiftningen. I det fallet kan det vara praktiskt att de anspråk som grundas på respektive lagstiftning handläggs i samma process med stöd av rättegångsbalkens kumulationsregler. Praktiska skäl talar då också starkt för att JämO skulle vara behörig att föra talan i båda de kumulerade käromålen.

En motsvarande möjlighet har alltså föreslagits för Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Bestämmelsen har dock – efter synpunkter från Lagrådet – formulerats något annorlunda. Handläggs ett mål enligt jämställdhetslagen gemensamt med ett mål enligt lagstiftningen mot etnisk diskriminering kan JämO och DO komma att uppträda parallellt i samma rättegång. Den föreslagna regeln hindrar i och för sig inte att JämO grundar en talan både på jämställdhetslagen och lagen mot etnisk diskriminering. Det får dock förutsättas att detta inte sker utan att de båda myndigheterna efter samråd har träffat överenskommelse om detta.

Det finns inget som hindrar JämO från att anlita ett utomstående ombud för att utföra sin talan om det skulle anses ändamålsenligt. Att JämO anlitar ett rättegångsombud innebär rättsligt sett inte att JämO avhänder sig bestämmanderätten över hur processen skall drivas eller om t.ex. förlikning skall ingås. Rättegångsombud är naturligtvis alltid skyldiga att följa sin huvudmans instruktioner. JämO:s anlitan av ett rättegångsombud kan alltså inte anses innebära att JämO delegerar sin uppgift att föra talan vid Arbetsdomstolen.

## 7.4 Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1994.

## 7.5 Övriga frågor

**Regeringens bedömning:** I avvaktan på den pågående Grupptalanutredningen läggs inte något förslag fram nu om grupptalan i diskrimineringstvister. Inte heller läggs något förslag om att slopa regeln att JämO får föra talan för den enskilde först om hans eller hennes fackliga organisation har avböjt att göra det.

Jämställdhetslagen skall också i fortsättningen gälla uteslutande i arbetslivet.

Någon omprövning av Jämställdhetsnämndens verksamhet och uppgifter görs inte.

### Skälen för regeringens bedömning:

#### 7.5.1 Grupptalan

En fråga som har diskuterats vid flera tillfällen är om det i diskrimineringsmål skulle kunna införas en möjlighet att föra talan för en hel grupp – grupptalan – och inte enbart för enskilda individer. Grupptalan har definierats som en rättegång då käranden utan uppdrag för talan till förmån för en i processen angiven grupp vars medlemmar träffas av domens rättskraft trots att de inte är parter i målet. Det finns dock många tänkbara varianter av grupptalan.

Jämställdhetsutredningen tog upp frågan om att införa grupptalan i jämställdhetsprocessen (SOU 1990:41 s. 347 f.). Utredningen konstaterade att även om det skulle vara tänkbart att en sådan taleform kunde komma till användning även i vissa fall rörande andra former av könsdiskriminering, torde det stå klart att mål om diskriminerande arbetsvillkor är den måltyp där en grupptalan skulle ha sitt största berättigande. Det ligger nämligen i sådana mål nära till hands att om en arbetsgivare tillämpar sämre arbetsvillkor för en arbetstagare av visst kön i förhållande till arbetstagare av det motsatta könet, så tillämpas sådana sämre villkor för alla arbetstagare av det könet. Att införa möjligheten till grupptalan kräver emellertid en ingående utredning, inte minst



vad gäller frågan om det verkligen finns ett behov i den svenska processen av en sådan taleform. Utredningen ansåg inte att den omständigheten att en grupptalan i vissa diskrimineringsmål skulle kunna vara till fördel var ett tillräckligt argument för att i det då aktuella sammanhanget överväga en sådan regel, särskilt som det är möjligt att uppnå ungefär samma effekt genom att föra fram s.k. pilotmål. Utredningen var också tveksam till om de förväntningar som fästs vid en svensk grupptalan av förespråkarna för denna taleform, verkligen kan infrias. Det gällde främst förhoppningen att t.ex. en kvinna, som vill föra en lönediskrimineringsprocess, skulle kunna göra detta utan att själv behöva "schavottera". En grupptalan kan ju inte föras anonymt. Utredningen kom till slutsatsen att möjligheten att införa någon form av grupptalan i rättssystemet i och för sig kunde allvarligt övervägas, men att det i så fall borde ske i ett större sammanhang. Utredningen avstod därför från att lägga fram något förslag i detta avseende.

I juni 1991 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgiften att överväga möjligheten att införa regler om grupptalan som ett komplement till de traditionella rättegångsreglerna. Enligt direktiven (dir. 1991:59) skall frågan om ett förbättrat processuellt rättsskydd i dessa hänseenden särskilt övervägas för konsument- och miljörättsområdena. Det står dock utredaren fritt att föreslå en reglering som omfattar även andra rättsområden, således även jämställdhetsområdet.

I Löneskillnadsutredningens betänkande (SOU 1993:7 s. 275 f.) togs också frågan om grupptalan upp. Med hänsyn till att frågan om grupptalan är föremål för utredning avstod Löneskillnadsutredningen från att gå närmare in på frågan. Utredningen framhöll dock att det är vanligt att kvinnor som har gjort en anmälan om könsdiskriminering utsätts för trakasserier och repressalier inte bara under utredningen av anmälan utan också efter det att en dom har fallit i målet. Bland företrädare för grupptalan i könsdiskrimineringstvister finns en önskan att en kvinna som vill föra en lönediskrimineringsprocess skulle kunna göra det utan att själv behöva "schavottera". Önskemålet bygger på tanken att grupptalan skulle kunna utformas på ett sätt som gör det lättare för kvinnor att hävda sin rätt genom att de får uppträda i grupp och inte som individer. Löneskillnadsutredningen ansåg därför det angeläget att Grupptalanutredningen beaktar sådana synpunkter i sina överväganden.

Grupptalanutredningen kommer att göra en genomgång av förutsättningarna för en grupptalan på jämställdhetsområdet och har nyligen i detta syfte medgett förlängd tid för sin översyn fram till utgången av år 1994. Regeringen finner mot denna bakgrund att resultatet av Grupptalanutredningens överväganden bör avvaktas och avstår därför från att nu lägga fram något förslag i detta avseende. I samband med beredningen av Grupptalanutredningens kommande förslag kommer också jämställdhetslagens skadeståndsregler att ses över i den mån så erfordras.

Enligt 47 § jämställdhetslagen (1991:433) gäller att när en arbetstagarorganisation enligt reglerna i arbetstvistlagen har rätt att föra talan för en enskild medlem, får JämO föra talan för denne bara om organisationen inte gör det. Det har från vissa håll anförts att den enskilde borde ha möjlighet att själv avgöra om han eller hon skall låta sig företrädas av den fackliga organisationen eller kunna vända sig direkt till JämO och låta sig företrädas av den myndigheten. Argumentationen i det avseendet har gått ut på att om den enskilde inte har förtroende för sin fackliga organisation bör han eller hon inte vara tvungen att låta sig företrädas av denna. I sitt remissvar över Löneskillnadsutredningens betänkande anförde exempelvis Moderata Kvinnoförbundet: "JämO måste ges rätt att föra ett diskrimineringsärende till Arbetsdomstolen, om den enskilde så önskar. Den kollektivavtalslutande fackorganisationen ska inte ha monopol i denna fråga."

Enligt 46 § jämställdhetslagen får JämO föra talan i Arbetsdomstolen för en enskild arbetstagar eller arbetssökande, om denne medger det och om JämO finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. Det är således JämO som efter en diskretionär prövning själv avgör vilka fall som skall föras till domstol. Skälen för detta är uppenbara: JämO har inte resurser att föra alla fall där en enskild anser sig utsatt för könsdiskriminering till domstol. JämO kan alltså inte ha funktionen som ett allmänt ombud i dessa frågor utan måste begränsa sina insatser till frågor där det är särskilt angeläget att få fram ett avgörande. Mot den bakgrunden finner regeringen att det inte heller kan komma ifråga att ge den enskilde en möjlighet att fritt avgöra om talan skall föras av hans eller hennes fackliga organisation eller av JämO. Det kan dock påpekas att det givetvis står den enskilde fritt att avböja den fackliga organisationens medverkan och, om JämO inte anser sig ha skäl att driva målet, i stället vända sig till en advokat eller en annan privatpraktiserande jurist för att få hjälp med att föra sin talan. Det får också förutsättas att i ett fall, där den enskilde inte vill låta sig företrädas av sin fackliga organisation men där JämO anser det värt att väcka talan, problemet kan lösas praktiskt genom att JämO träffar en överenskommelse med den fackliga organisationen om att föra talan istället för denna.

### **7.5.3 Jämställdhetslagens räckvidd m.m.**

Som nämnts tidigare är jämställdhetslagen en arbetsrättslig lag. Den omfattar således endast arbetslivet. Det har i olika sammanhang, bl.a. i riksdagen, men också genom en skrivelse som inkom till Socialdepartementet den 29 juli 1993 från Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) anförts att jämställdhetslagen borde utvidgas till att även omfatta högskoleområdet m.m. Ett skäl för detta har angivits vara att studenter inom universitet och högskolor saknar skydd i jämställdhetslagen mot bl.a. sexuella trakasserier.

Jämställdhetsutredningen tog upp frågan om jämställdhetslagen borde utvidgas till att även omfatta bl.a. elever, högskolestuderande m.fl. inom utbildningsområdet och även andra sektorer av samhällslivet (SOU 1990:41 s. 208 f.) men stannade för att någon sådan utvidgning inte borde ske. Skälet för detta angavs vara att de jämställdhetsaspekter som finns inom flertalet samhällssektorer kan och bör beaktas i samband med den lagstiftning som berör dessa sektorer samt att förhållandena inom utbildningsväsendet inte är sådana att de lämpar sig för reglering i en lag av arbetsrättslig karaktär. Idag omfattar lagen förhållandet mellan de anställda och deras arbetsgivare inom utbildningsområdet.

I propositionen till den nya jämställdhetslagen fann regeringen att jämställdhetslagen även i fortsättningen borde behålla sin arbetsrättsliga karaktär, även om det är av stor betydelse att det bedrivs ett aktivt jämställdhetsarbete även inom utbildningsområdet. Regeringen framhöll att det ankommer på huvudmännen för skolväsendet och den högre utbildningen att driva och följa upp arbetet för jämställdhetsmålen inom detta område i enlighet med de riktlinjer som angetts av regering och riksdag och för vilka redogjordes i propositionen (prop. 1990/91:113 s. 65). Regeringen fann däremot skäl att ge JämO, inom ramen för sin informations- och rådgivningsverksamhet, möjlighet att verka också på utbildningsområdet. Föreskrifter om detta återfinns i instruktionen (1991:1438) för myndigheten.

Som nämnts tidigare har det i detta sammanhang också förekommit diskussioner om de lagregler som förbjuder sexuella trakasserier på arbetsplatsen borde ändras så att de också omfattade studenter inom högskolan. Bakgrunden är de studier som genomförts vid några högskolor, bl.a. vid Stockholms universitet (bl.a. redovisad i de två rapporterna Sexuella trakasserier på Stockholms universitet – En forskningsrapport samt Sexuella trakasserier riktade mot kvinnliga studerande vid Stockholms universitet, båda från 1992) och som visar att sexuella trakasserier riktade mot studerande förekommer inom högskolan. Sådana handlingar är självfallet oacceptabla. I detta sammanhang bör nämnas att regeringen har beviljat medel till ett flertal projekt, också inom högskolan, som haft till syfte att finna vägar för att motverka sexuella trakasserier och bedriva ett aktivt opinionsbildningsarbete i dessa frågor.

Enligt 22 § första stycket jämställdhetslagen får en arbetsgivare inte utsätta en arbetstagare för trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering. Enligt andra stycket i samma paragraf skall den som har att besluta om en arbetstagares arbetsförhållanden vid tillämpning av första stycket likställas med arbetsgivare. Den nämnda paragrafen kan sägas ta sikte på följderna av en handling som innefattar sexuella trakasserier.

Jämställdhetslagen innehåller, liksom de flesta andra arbetsrättsliga lagar, inga straffbestämmelser. Sexuella trakasserier, på arbetsplatsen liksom i andra sammanhang, kan däremot bestraffas enligt reglerna om ofredande och sexuellt ofredande i brottsbalken (ofredande 4 kap. 7 §, respektive sexuellt ofredande 6 kap. 7 §). Från och med den 1 juli 1993 har straffsätserna för

bl.a. dessa brott skärpts (SFS 1993:207, prop. 1992/93:141, bet. 1992/93:JuU 16, rskr. 1992/93:220). Det har också angetts i motiven till lagändringen att reglerna även tar sikte på att slå vakt om kvinnofriden och att motverka sexuella trakasserier, bl.a. på arbetsplatsen.

Reglerna i brottsbalken rör således inte enbart trakasserier av sexuell natur och som förekommer på en arbetsplats samt vilka riktas mot en person av motsatt kön utan de är tillämpliga i alla sammanhang, t.ex. också inom utbildningsområdet.

Den 1 juli 1993 trädde en ny högskolelag (1992:1434) i kraft. I 1 kap. 5 § första stycket denna lag anges att "i högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas".

Regeringen anser att de tidigare anförda synpunkterna i fråga om jämställdhetslagens räckvidd fortfarande får anses giltiga. Lagen bör alltså inte utvidgas till att omfatta andra delar av samhällslivet än arbetslivet. Det ankommer på högskolan att se till att reglerna i den nya högskolelagen efterlevs. Härefter ligger självfallet också att det är högskolans uppgift att motverka sexuella trakasserier inom högskolan, vare sig trakasserier berör de anställda eller elever och studenter. Regeringen utgår från att högskolan aktivt arbetar med dessa frågor och kommer att följa den fortsatta utvecklingen noga. Det bör slutligen också påpekas att oavsett var regler om straff för sexuella trakasserier är placerade kan det inte medföra någon skillnad i de beviskrav som i ett straffrättsligt sammanhang måste ställas på ett påstående om sexuella trakasserier.

#### 7.5.4 Jämställdhetsnämnden

Jämställdhetsnämnden tillkom samtidigt med den äldre jämställdhetslagen 1980 och har till uppgift att på JämO:s framställning pröva frågor om vitesföreläggande för en arbetsgivare som inte följer lagens föreskrifter om aktiva åtgärder och om jämställdhetsplan. Nämnden prövar också överklaganden av JämO:s beslut om vitesföreläggande för att förmå en arbetsgivare att lämna uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för JämO:s tillsyn över lagens efterlevnad (se 30, 32, 34, 35 respektive 42 §§ jämställdhetslagen). Jämställdhetsnämnden utses av regeringen. I nämnden finns bl.a. representanter för parterna på arbetsmarknaden. I samband med tillkomsten av den nya jämställdhetslagen övervägdes nämndens verksamhet och fortsatta existens (SOU 1990:41 s. 329 f. och prop. 1990/91:113 s. 95 f.). Det anfördes då att nämnden fram till dess endast hade handlagt två ärenden och att den ännu inte hade meddelat något vitesföreläggande. Det diskuterades om nämnden borde läggas ned. Med hänsyn till att de nya reglerna om jämställdhetsplaner skulle kunna komma att medföra att nämnden fick fler ärenden att ta ställning till stannade man dock för att behålla den. Regeringen uttalade dock att om det skulle visa sig att nämnden får lika få ärenden som dittills skulle frågan om dess fortsatta existens få övervägas på nytt.

Inte heller under den tid som har gått sedan den nya jämställdhetslagen trädde i kraft har nämnden meddelat något vitesföreläggande. I en skrivelse till regeringen av den 15 juni 1993 har Jämställdhetsnämndens ordförande hemställt att nämndens framtida verksamhet övervägs eller att dess namn ändras till Vitesnämnden eller något liknande. I skrivelsen görs en jämförelse med Nämnden mot etnisk diskriminering som har vissa rådgivande funktioner gentemot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och som också har rätt att hos regeringen väcka frågor om lagstiftningsåtgärder och annat.

Bristen på ärenden hos nämnden hänger nära samman med det faktum att kollektivavtal om jämställdhet har täckt större delen av arbetsmarknaden och att JämO därmed har saknat möjlighet att utöva tillsyn över arbetsgivare som varit bundna av kollektivavtal om jämställdhet. Genom förslaget om att lagens regler skall iaktas även när det finns kollektivavtal som regeringen lägger fram i avsnitt 7.1, utsträcks JämO:s tillsyn till hela arbetsmarknaden. Därigenom kan antalet ärenden hos nämnden förväntas öka. För att ta ställning till de frågor om vitesföreläggande som kan bli aktuella är det av vikt att det finns en kvalificerad instans som den som Jämställdhetsnämnden utgör. Det finns därför nu ingen anledning att göra någon omprövning av nämndens verksamhet.

Slutligen bör nämnas att ingenting hindrar nämnden från att redan med nuvarande regler lämna förslag till regeringen om lagändringar m.m. Nuvarande regler utgör vidare inte något hinder mot att nämnden har samråd med JämO och det är också naturligt om ett sådant samråd sker i de frågor som kan uppkomma.

## 8 Familjen

### 8.1 Föräldraledighet – ett delat ansvar

Familjepolitiken är i allt väsentligt inriktad på att ge barn goda uppväxtvillkor genom generella insatser som syftar till att värna om barnfamiljernas ekonomiska trygghet och på olika sätt ge stöd för föräldrarnas vård och fostran av sina barn. Som en viktig del i de nationella målen för familjepolitiken ingår att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Det har varit en av de grundläggande principerna för utformningen av föräldraförsäkringssystemet.

Det ekonomiska familjestödet och den utbyggda barnomsorgen gör det möjligt för båda föräldrarna att förena vården av barn med förvärvsarbete. Bland annat har detta sannolikt lett till att Sverige har ett av Västeuropas högsta födelsetal och den högsta kvinnliga förvärvsfrekvensen. I Sverige ligger fruktsamheten på 2,12 barn per kvinna, vilket kan jämföras med Tyskland 1,33, Italien 1,26 och Japan 1,53 (samtliga uppgifter avser år 1991).

Utgångspunkterna för utbyggnaden av det svenska föräldraförsäkringssystemet är att barnen har rätt till båda sina föräldrar och att såväl mödrar som fäder har både rättigheter och skyldigheter i förhållande till sina barn. För-

säkringens konstruktion reglerar inte på något avgörande sätt föräldrarnas inbördes rättigheter och ansvar. Reglerna är mycket flexibla och ger frihet åt föräldrarna att själva dela upp föräldraledigheten.

Statistiken över uttagna föräldrapenningdagar visar att det år 1992 till den allt övervägande delen var kvinnorna som utnyttjade denna rätt. De tog ut drygt 90 procent av det totala antalet föräldrapenningdagar. Intentionerna med föräldraförsäkringen, att ge också män möjlighet att vara hemma och ta det praktiska ansvaret för sina små barn samtidigt som kvinnor skall kunna förvärvsarbeta på villkor som är mer lika mäns, kan inte sägas vara uppfyllda. De formella möjligheterna att dela föräldraledigheten har inte i någon större utsträckning ändrat traditionella familjemönster.

Beträffande huvudansvaret för hem och barn har psykologen och forskaren Lars Jalmert påvisat att den svenske mannen i princip är för jämställdhet men att han inte lever upp till detta i sitt eget liv. Mannens inställning att pappaledighet och delat hemarbete i princip är riktigt åtföljs av förklaringar varför det inte fungerar för just honom själv (Den svenske mannen, 1988).

Under åren 1990–91 genomförde SCB en stor undersökning av tidsanvändningen i den del av befolkningen som då var yrkesverksam (I tid och otid, rapport nr 79, 1992). Av rapporten framgår att kvinnor förvärvsarbetar i genomsnitt 27 timmar per vecka och ägnar drygt 33 timmar åt hemarbete. För män är den genomsnittliga förvärvsarbetstiden 41 timmar per vecka och tiden för hemarbete 20 timmar. Summan av betalt och obetalt arbete är nästan exakt lika för kvinnor och män.

Nära hälften av det totala hemarbetet utgörs av hushållsarbete såsom matlagning, städning, tvätt, strykning etc. Kvinnor ägnar mer än dubbelt så mycket tid åt det som män. Män ägnar mer tid än kvinnor åt reparations- och underhållsarbete. Enligt rapporten förefaller det som om kvinnors huvudansvar för hemarbetet leder till att deras fria tid i högre grad än mäns har karaktären av jourtid. Kvinnors fria tid är uppdelad på fler och kortare perioder än mäns, vilket gör det svårare för dem att använda fritiden för någon planerad och sammanhängande aktivitet.

Ett intressant resultat i studien är att tidsfördelningen mellan kvinnor och män utan barn är i stort lika. I regel arbetar båda heltid och delar på hemarbetet. De avgörande skillnaderna mellan kvinnors och mäns tidsanvändning uppstår först när barnen kommer. Under småbarnstiden drar kvinnorna i genomsnitt kraftigt ner på sitt förvärvsarbete och ökar hemarbetet. Männen ökar både sitt förvärvsarbete och hemarbete. Både kvinnor och män med små barn har den längsta sammanlagda arbetstiden av alla grupper, nära 70 timmar per vecka.

Konsekvensen av den ojämna fördelningen av hemarbetet är en ojämn fördelning av makt mellan kvinnor och män och en ojämn fördelning av ekonomiska resurser. Kvinnors ersättning i form av lön, pension osv. är inte alls densamma som mäns. Det "oskrivna kontraktet" mellan kvinnor och män medför, som tidigare framhållits (avsnitt 5), att kvinnor för sin ekonomiska standard blir beroende av enskilda män och att deras deltidarbete blir en förutsättning för mäns, i synnerhet småbarnsfäders, förvärvsarbete på heltid.

Valfriheten för fäderna är i praktiken begränsad. Arbetsgivarna förväntar sig att män skall arbeta heltid. Chefernas attityder är ofta avgörande för om underställda skall våga ta ut sin föräldraledighet och riskera sin karriär. Man kan inte heller bortse från att mödrarna i vissa fall inte vill låta fadern få del av föräldraledigheten. Både arbetsmässiga, ekonomiska, sociala och psykologiska skäl kan ligga bakom en sådan inställning.

Umeå, en av pilotkommunerna för jämställdhet (se bil. 1) redovisar i en rapport (S91/32801/F) över projektet Pappa kom hem fädernas önskan att göra föräldraledigheten till något legitimt, betraktad som en tillgång för arbetsgivaren.

Det största hindret för mäns föräldraledighet anser dock fäderna, enligt Umeå-rapporten, det förhållandet vara att kvinnan/modern anser det som en självklarhet att hon skall vara hemma med barnet.

Den omvandling som skett av såväl arbetsliv som familjeliv under de senaste decennierna har lett till vissa positiva förändringar i riktning mot jämställdhet mellan kvinnor och män. Här spelar sannolikt föräldraförsäkringen en viktig roll. Ytterligare insatser behövs för att påskynda utvecklingen och stimulera fäder att ta ett ökat praktiskt ansvar för arbetet med barn och hem.

## 8.2 Föräldraförsäkringen

**Regeringens förslag:** Antalet föräldrapenningdagar skall delas lika mellan föräldrarna. Möjligheten för en förälder att överlåta sin rätt till föräldrapenningdagar till den andra föräldern skall begränsas på så sätt att 30 dagar inte får överlåtas. Ersättningsnivån för föräldrapenning skall sänkas till 80 procent med undantag för 30 dagar för vardera föräldern. För dessa dagar skall ersättningen också i fortsättningen vara 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

### 8.2.1 Till regeringen lämnade förslag i syfte att öka fäders uttag av föräldraledighet

**Löneskiltnadsutredningens bedömning:** En samhällsåtgärd som i första hand skulle stärka männens ställning i förhållandet till sina barn men som samtidigt sannolikt skulle minska de familjerelaterade hindren för kvinnor i arbetslivet vore att stimulera männen att utnyttja sin rätt till betald föräldraledighet. En ändring så att en fader skulle kunna överlåta sin rätt att uppbära föräldrapenning endast för 30 av de 90 dagar som förbehålls honom skulle kunna genomföras såväl vid en framtida utbyggnad av föräldraförsäkringen som inom ramen för nuvarande lag, dvs. lagen (1962:381) om allmän försäkring (4 kap. 3 §). Något förslag till ny lagtext har inte utarbetats av utredningen.

**Remissinstanserna:** 23 remissinstanser är positiva till utredningens bedömning, däribland TCO, SACO och de tre s.k. pilotkommunerna. Riksför-säkringsverket och Statskontoret är tveksamma till förslaget och framhåller risken för ökade administrationskostnader. SAF och Moderata Kvinno-förbundet avvisar förslaget på principiella grunder.

Ytterligare förslag för att öka fäderns uttag av föräldraledighet har lämnats av regeringens arbetsgrupp om papporna, barnen och arbetslivet och Arbets-gruppen för översyn av vissa frågor inom föräldraförsäkringen som tillsatts inom Socialdepartementet.

Den särskilda *arbetsgruppen om papporna, barnen och arbetslivet (Pappagruppen)*, som regeringen tillsatte hösten 1992 med uppdrag att ut-arbeta förslag och modeller för att undanröja hinder för en mer allmänt utnytt-jad föräldraledighet av fäder, har i oktober 1993 lämnat en delrapport, För barnens skull. Rapporten tar upp frågor om föräldraledigheten och de hinder som finns för fäder att ta ut föräldraledighet. Relationerna mellan barn och föräldrar efter skilsmässa behandlas också. Beträffande föräldraledigheten an-förs att en "pappagaranti" bör skapas som innebär att tre månader av föräldra-ledigheten knyts direkt till fadern. Detta skulle kunna genomföras om över-låtelseätten helt slopas för de 90 föräldrapenningdagar som i dag är för-behållna vardera föräldern. Vidare föreslås att en eventuell förlängning av föräldraledigheten i framtiden individualiseras så att den delas mellan för-äldrarna.

*En arbetsgrupp inom Socialdepartementet* har utrett möjligheterna att stimulera fäderna till ökat uttag av föräldraledighet. I promemorian Alternativa metoder att öka pappors uttag av föräldrapenning (Ds 1993:87) redovisas två metoder. En metod gäller begränsning av rätten att överlåta föräldrapenning-dagar till den andra föräldern. Åtminstone 30 dagar skulle på detta sätt för-behållas fadern. Den andra metoden utgår från ekonomiska incitament på så sätt att ersättningsnivån blir lägre i den mån en förälder inte utnyttjar sin rätt att vara föräldraledig med föräldrapenning utan överlåter rätten till den andra föräldern. Båda metoderna kan, enligt arbetsgruppen, kombineras med en likadelning av ersättningstiden för föräldrar som gemensamt har vårdnaden om barnet.

## Skälen för regeringens förslag:

### 8.2.2 Att förena förvärvsarbete med föräldraskap

Ett mål för såväl familjepolitiken som jämställdhetspolitiken är att både kvin-nor och män skall kunna vara föräldrar och ta det praktiska ansvaret för sina barn samtidigt som de har ett arbete för sin försörjning.

Det är viktigt för barnen att fäderna utnyttjar sina möjligheter att vara för-äldralediga. Forskning visar att en tidigt etablerad och nära relation mellan fader och barn är gynnsam både för fadern och barnet och ger en god grund för relationen under resten av livet. Det lilla barnets behov av båda föräldrarna är emellertid ett krav som barnet självt inte kan framföra. Det är därför rimligt



att samhället bidrar med det stöd som behövs för att detta krav skall kunna tillgodoses.

En ökad föräldraledighet för fäder bör också medverka till att förändra attityder hos chefer och arbetsledare så att de ser föräldraledigheten som något naturligt att utgå från vid planering och organisation av arbetet. Sådana förändrade attityder är nödvändiga för att både kvinnor och män skall våga ta ut föräldraledighet utan känslan av att riskera sin karriär eller sina möjligheter till vidareutveckling i arbetet.

Ett annat skäl för att öka fädernas uttag av föräldrapenning är att kvinnors möjligheter att nå jämställdhet med männen på arbetsmarknaden är begränsade så länge det praktiska ansvaret för hushåll och barn huvudsakligen vilar på dem. Ett delat ansvar för den praktiska omsorgen om barnen skulle innebära en jämnare fördelning av yrkesavbrotten mellan kvinnor och män och därmed öka kvinnors möjligheter att vidareutvecklas och göra karriär i yrket. Det finns en stor tillväxtpotential i att bättre ta tillvara kvinnors kompetens i arbetslivet och på andra områden. Det är enligt vår mening en viktig del i en politik för tillväxt att stärka kvinnors ställning i arbetslivet och att främja jämställdheten mellan kvinnor och män i samhället. Att ta tillvara kvinnors resurser innebär både en samhällsekonomisk vinst och en kvalitetshöjning i arbetslivet.

På sikt innebär ett ökat uttag av föräldraledighet av fäder att det kommer att ses naturligt både på arbetsplatsen, i samhället och i familjen att mannen lika väl som kvinnan tar det praktiska ansvaret för omsorg och uppfostran av barnen. På många arbetsplatser kommer det att krävas vissa anpassningar av arbetstider, förändringar i arbetsorganisationen etc. för att göra det möjligt för de anställda att kombinera arbetet med föräldraansvar. Enligt 5 § jämställdhetslagen har arbetsgivare en skyldighet att underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

### 8.2.3 Nuvarande regler

Föräldraförsäkringen har byggts ut i olika etapper, liksom också rätten att vara ledig för vård av barn. Sedan den 1 juli 1989 utges föräldrapenning under 15 månader, varav tolv ersätts med ett belopp som motsvarar 90 procent av förälderns sjukpenninggrundande inkomst. Resterande tre månader ersätts med garantibelopp, s.k. garantidagar (60 kronor per dag). I regeringens förslag om ett vårdnadsbidrag till småbarnsföräldrar föreslås dock att de 90 garantidagarna slopas. I stället föreslås att ett vårdnadsbidrag skall utges med 2 000 kronor i månaden för barn som fyllt ett men inte tre år. Om barnet har plats inom kommunal eller kommunalt finansierad barnomsorg reduceras vårdnadsbidraget.

I föräldraförsäkringen är för närvarande 90 föräldrapenningdagar förbehållna vardera föräldern. Dessa dagar kan genom skriftlig anmälan till försäkringskassan överlåtas till den andra föräldern. Föräldrapenningdagarna

kan tas ut till dess barnet fyllt 8 år eller den senare tidpunkt då barnet avslutat sitt första skolår.

Enligt lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. har arbetstagare rätt till hel ledighet för vård av barn under ett och ett halvt år från barnets födelse samt rätt till förkortad arbetstid till dess barnet har fyllt åtta år eller den senare tidpunkt då barnet avslutat sitt första skolår. I förslaget till vårdnadsbidrag föreslås att rätten till hel ledighet för vård av barn förlängs från 18 månader till tre år.

Det svenska föräldraförsäkringssystemet är unikt och har rönt stort intresse internationellt, inte minst från Japan och vissa länder inom EU, där födelsetalen är sjunkande. Intresset handlar främst om vilken betydelse utformningen av föräldraförsäkringen har för att vi i Sverige har höga födelsetal samtidigt som förvärvsfrekvensen bland kvinnor ligger nära männens nivå.

I Norge har från och med den 1 april 1993 införts en egen rätt för fäder till födselpengar (föräldrapenning) under fyra veckor, en s.k. fedrekvot. Detta skedde i samband med att ersättningstiden för födselpengar utökades från 33 veckor med full lön till 42 veckor med full lön. Om fadern helt eller delvis underlåter att ta ut sina fyra veckor förkortas ersättningstiden för födselpengar i motsvarande mån. Fadern har med vissa undantag inte rätt att överlåta sina dagar till modern. Eftersom endast en kort tid förflutit sedan bestämmelsen om fedrekvot infördes har man inte hunnit samla erfarenheter som kan ligga till grund för några generella slutsatser.

#### 8.2.4 Uttag av föräldrapenning

Enligt Riksförsäkringsverkets statistik utnyttjas föräldrapenningen till största delen av mödrarna. Fädernas uttag av föräldrapenningdagar är alltså lågt. År 1986 tog fäderna ut drygt 6 procent av det totala antalet föräldrapenningdagar. År 1992 var motsvarande siffra drygt 9 procent. De s.k. kallade pappadagarna (10 dagar med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse) utnyttjas däremot i mycket stor utsträckning. 82 procent av fäderna tog ut sådana dagar år 1992. Detta var dock en minskning med 4 procentenheter jämfört med år 1990.

Uttag av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn fördelar sig jämnare mellan kvinnor och män. Av alla som tog ut sådan föräldrapenning år 1992 var andelen män 40,9 procent. Av det totala antalet dagar som togs ut år 1992 tog kvinnor ut 65,7 procent och män 34,3 procent.

Den löpande statistiken från Riksförsäkringsverket har gett begränsade möjligheter att följa hur föräldraförsäkringen används. Statistiken över uttagna dagar relateras inte till föräldrarnas yrke, ålder, utbildningsnivå etc. Kunskaperna om vilka föräldrar som delar på föräldraledigheten är därmed bristfälliga. Regeringen lämnade därför i september 1991 ett uppdrag till Riksförsäkringsverket att förbättra statistiken på detta område. Riksförsäkringsverket angav i en promemoria i februari 1992 riktlinjer för förändringsarbetet.

I en särstudie (Is – R 1993:3) Vilka pappor kom hem? har Riksförsäkringsverket gjort en fördjupad analys av uttaget av föräldrapenning avseende barn födda år 1989. Av rapporten framgår följande. I början av 1980-talet tog 22 procent av de gifta männen ut föräldraledighet (med föräldrapenning) under barnets första levnadsår. Åren 1989–1990 hade andelen gifta män som tog föräldraledigt under barnets första år ökat till 38 procent. Motsvarande andel av de samboende fäderna uppgick till 44 procent. Antalet uttagna dagar uppgår genomsnittligt till 50 för den gifta fadern och 44 för den samboende fadern. Fäder tog ut fler föräldrapenningdagar ju högre utbildning de hade. Fäder som arbetade inom kvinnodominerade yrkesgrupper använde fler föräldrapenningdagar än andra fäder medan motsatsen gällde för fäder som arbetade inom mansdominerade yrken. Fäder anställda i offentlig sektor tog ut fler dagar än andra fäder. Mäns genomsnittliga uttag av föräldrapenningdagar ökade med stigande ålder, vilket kan ses som ett något oväntat resultat.

Vissa av de uppgifter som redovisats i särstudien kommer i fortsättningen att redovisas i Riksförsäkringsverkets löpande statistik. En första statistiksammanställning, som kan ses som en modell för hur statistiken framöver kommer att redovisas, har lämnats till regeringen i januari 1994. Den innehåller statistik om föräldrapenning avseende barn födda år 1991 och deras föräldrars uttag av föräldrapenning åren 1991 och 1992. Sammanställningen visar att upp till barnets första tolv månader hade 39 procent av gifta och samboende fäder tagit ut föräldrapenning, dvs. lika stor andel som för barn födda år 1989. Fäder till barn födda år 1991 tog i genomsnitt ut 53 dagar vilket är fler än för fäder till barn födda år 1989. Fäderna tog ut flest dagar under den senare delen av barnets första levnadsår. De fäder som tog ut föräldrapenning under de första fem månaderna och som sedan fortsatt att ta ut föräldrapenning var de som tog ut flest dagar sammanlagt.

Regeringen kommer att fortsätta följa det arbete som pågår inom Riksförsäkringsverket för att utveckla och förbättra statistiken över föräldrapenningdagarna.

### **8.2.5 Insatser hittills för att öka fäderns uttag av föräldraledighet**

Under de senaste tio åren har opinionsbildande verksamhet bedrivits i syfte att öka fäderns uttag av föräldrapenning. Idégruppen för mansrollsfrågor, som tillsattes år 1983 av dåvarande jämställdhetsministern, har bl.a. genom egna undersökningar och seminarier aktivt medverkat i opinionsbildningen. Ett flertal rapporter har publicerats som har fått stor spridning. Gruppen avslutade sin verksamhet år 1992. Samma år tillsattes den tidigare nämnda arbetsgruppen om papporna, barnen och arbetslivet (Pappagruppen).

I syfte att påverka attityder och förhållanden i arbetslivet och därmed underlätta för fäder att vara föräldralediga har regeringen under flera år stött projekt och andra insatser som varit inriktade på en förändrad papparoll och att stimulera fäderna att ta ut föräldraledighet. Därutöver har Socialdeparte-

mentet varje år sedan budgetåret 1989/90 anslagit medel för särskilda informationsinsatser på området. Arbetsplatser inom både privat och offentlig sektor har beviljats bidrag. Bland annat har Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen beviljats medel för kampanjer och andra informationssatsningar i syfte att stimulera föräldrarna att dela föräldraledigheten. Socialdepartementet har också under hösten 1992 och vintern 1993/94 genomfört annonskampanjer om pappaledighet.

Trots kraftfulla satsningar på information och opinionsbildning under en lång följd av år har fädernas uttag av föräldrapenning enligt statistiken för riket inte ökat i nämnvärd utsträckning. På vissa orter där t.ex. försäkringskassan informerat särskilt om pappaledighet eller där särskilda pappagrupper bildats inom ramen för föräldrautbildningen har man dock kunnat konstatera att fäder tagit ut fler föräldrapenningdagar än vad som gäller för riket i genomsnitt.

Vi återkommer senare i denna proposition med förslag om fortsatta insatser vad gäller information och opinionsbildning.

### **8.2.6 Delad föräldraledighet – minst en månad för vardera föräldern**

Som framgår av det tidigare har fädernas uttag av föräldrapenningdagar inte ökat i någon större omfattning. Det mål om fädernas ökade uttag av föräldrapenning som ställdes upp i propositionen (prop. 1990/91:113) om en ny jämställdhetslag m.m. har inte uppnåtts. Målet var att minst två tredjedelar av fäderna i någon utsträckning vid utgången av år 1993 skulle använda sig av möjligheten att utnyttja föräldrapenning med anledning av barns födelse. Även om inte målet nåtts pågår en förändring i denna riktning. Ett allmänt intryck är att medvetenheten om behovet av en jämnare fördelning av föräldraledigheten har ökat hos såväl kvinnor som män.

Mot bakgrund av att insatserna hittills bara i begränsad mån ökat fädernas uttag av föräldrapenning anser regeringen att ytterligare åtgärder nu bör prövas. Det lagförslag som regeringen för fram baseras på ett av de förslag som lämnats av arbetsgruppen inom Socialdepartementet, nämligen en principiell likadelning av rätten till föräldrapenningdagar mellan föräldrarna men med möjlighet att överlåta en del av denna rätt. En förälder bör kunna överlåta alla dagar utom 30 till den andra föräldern. Löneskillnadsutredningens förslag går längre liksom Pappagruppens förslag. De föreslår att två respektive tre månader helt förbehålls vardera föräldern.

Vi föreslår således dels att föräldraledigheten i princip delas lika mellan föräldrarna, dels en begränsning av rätten att överlåta föräldrapenningdagar.

Likadelningsprincipen innebär att om föräldrarna gemensamt har vårdnaden om barnet, så skall varje förälder ha rätt att uppbära föräldrapenning under halva den aktuella tiden i stället för som i dagens system under 90 dagar. En sådan markering är betydelsefull på sikt från attitydpåverkande synpunkt. Rätten att överlåta föräldrapenningdagar till den andra föräldern

bör dock kvarstå med den begränsningen att 30 dagar inte skall kunna överlåtas.

Undantag bör göras för föräldrar med gemensam vårdnad, där en av föräldrarna på grund av sjukdom eller handikapp *varaktigt* saknar förmåga att vårda barnet. Den andra föräldern skall i det fallet kunna utnyttja samtliga föräldrapenningdagar.

En förälder som ensam har den rättsliga vårdnaden om barnet bör få behålla sin rätt att uppbära föräldrapenning under hela ersättningstiden.

Såväl principen om likafördelning av föräldraledigheten som den föreslagna begränsningen av möjligheten att överlåta föräldrapenningdagar kommer att bli ett starkt stöd för de fäder som idag vill ta ut föräldraledighet men som hindras av bl.a. attityderna hos chefer och arbetskamrater. Om fäder mer allmänt utnyttjar sin rätt till föräldrapenning bör det leda till att föräldraledighet ses mer positivt av chefer och arbetsledare. Att vårda och fostra barn är erfarenheter som är värdefulla också för många uppgifter i arbetslivet.

Möjligheterna för föräldrar att ta ut de 30 föräldrapenningdagar som inte kan överlåtas på den andra föräldern är stora, inte minst på grund av att föräldrapenningssystemet är mycket flexibelt. Dels kan föräldrapenning tas ut ända till dess barnet fyllt åtta år eller har avslutat sitt första skolår, dels kan dagarna tas ut som hela, halva eller fjärdedels dagar. Det stora flertalet föräldrar bör därför ha goda möjligheter att förlägga ledigheten för de 30 föräldrapenningdagarna till en tidpunkt som i det individuella fallet förefaller mest lämplig med hänsyn till arbets- och inkomstförhållanden.

### 8.2.7 Sänkt ersättningsnivå

I kompletteringspropositionen våren 1993 (prop. 1992/93:150) aviserade regeringen som ett led i saneringen av statens finanser bl.a. ett förslag om att sänka ersättningsnivån i föräldraförsäkringen från 90 till 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). Det framhölls att med detta förslag och andra redan genomförda förändringar skulle den statliga ersättningsnivån nära nog genomgående ha sänkts till 80 procent.

Riksdagen har nyligen beslutat om en utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet (prop. 1993/94:11, bet. 1993/94:SoU 11, rskr. 1993/94:117). I propositionen anfördes att det var angeläget att behålla ersättningsnivån i föräldraförsäkringen, bland annat för att även fortsättningsvis stimulera fäder att ta föräldraledigt. Vidare påpekades att den sänkning av ersättningsnivån till 80 procent för de första 14 dagarna i den tillfälliga föräldrapenningen, som genomfördes fr.o.m. den 1 mars 1991, hade medfört att andelen fäder som tar ut de s.k. pappdagarna i samband med barns födelse minskat från 86 till 82 procent. Detta kunde enligt propositionen uppfattas som en allvarlig varningssignal och motivera att ersättningsnivån borde ligga kvar på 90 procent.

Med hänsyn till den begränsning i rätten att överlåta föräldrapenningdagar som nu föreslås anser vi att en sänkning av ersättningsnivån till 80 procent

trots allt kan accepteras. Eftersom flexibiliteten minskar vid uttag av de föräldrapenningdagar som enligt förslaget inte får överlätas bör dessa dock även i fortsättningen ersättas med 90 procent av den försäkrades SGI, dvs. en månad för vardera föräldern om föräldrarna gemensamt har vårdnaden om barnet. En ensam vårdnadshavare bör av rättviseskäl ersättas med 90 procent av sin SGI under två månader. Om en förälder till följd av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barnet, bör den andra föräldern ha rätt till föräldrapenning på 90-procentsnivån under två månader.

### 8.2.8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De nya reglerna bör kunna träda i kraft den 1 januari 1995. De bör bara gälla för barn som föds efter lagens ikraftträdande. När det gäller den sänkta ersättningsnivån för föräldrapenningen bör dock för dagar som tas ut efter utgången av år 1996 de nya reglerna tillämpas även för barn som har fötts före den 1 januari 1995.

## 8.3 Information och opinionsbildning om föräldraledighet

**Regeringens bedömning:** En fortsatt satsning bör ske på information och opinionsbildning om delad föräldraledighet.

Försök med särskild information till blivande och nyblivna fäder kommer att vidareutvecklas och spridas inom ramen för föräldrautbildningen. Medel beräknas inom den ekonomiska ramen för Särskilda jämställdhetsåtgärder.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett hinder för fäder att i ökad utsträckning ta ut föräldraledighet är rådande attityder hos både kvinnor och män. Därför är en fortsatt satsning på information och opinionsbildning om delad föräldraledighet nödvändig. Särskilt viktigt är det att nå chefer och arbetsledare inom olika branscher i arbetslivet och öka deras kunskap om behovet och värdet av att föräldrar delar föräldraledigheten. Nya arbetsformer och arbetsorganisatoriska förändringar bör prövas i syfte att underlätta föräldraledighet och öka möjligheterna att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap. Erfarenheter visar att det har stor betydelse att arbetsgivare på ett tydligt sätt uppmuntrar anställda män att vara föräldralediga. Det stärker dem som har en önskan att få vara hemma med sina små barn, men som tvekar på grund av risken att få en försämrad ställning på arbetsplatsen, att verkligen ta ut föräldraledighet.

En förstärkt information från försäkringskassan om bl.a. föräldraförsäkringens mer tekniska utformning, familjeekonomiska konsekvenser och om den betydelse föräldraledigheten har leder till att fäder ökar sitt uttag av för-

äldrapenning. Det visar erfarenheter från några försäkringskassor som genomfört projekt i syfte att utveckla och förbättra informationen om föräldraförsäkringen. Såväl i den skriftliga informationen som i personliga kontakter med blivande föräldrar har fäderns föräldraledighet tagits upp.

Regeringen har i årets budgetproposition (1993/94:100, bil. 6) understrukit vikten av att försäkringskassorna informerar blivande fäder om möjligheterna att vara ledig med föräldrapenning.

Inom ramen för föräldrautbildningen har försöksverksamhet med att bilda särskilda pappagrupper prövats vid några mödravårdscentraler. Syftet har varit att stärka männen i rollen som blivande eller nybliven far och stimulera dem att utnyttja sina möjligheter att vara föräldralediga och därmed ta ett större praktiskt ansvar för sina barn.

Uppföljning av försök i Jämtlands och Stockholms län visar att de män som deltagit i pappagrupper tar ut en större del av föräldraledigheten än genomsnittet för män i riket. Som exempel kan nämnas att 60 procent av 110 fäder som deltog i gruppverksamhet i Upplands Väsby år 1990–91 hade tagit ut föräldraledighet inom ett år efter barnets födelse. I genomsnitt tog de ut 54 dagar. Fäderna värderade framför allt den kunskap de fick om hur kvinnor och män fungerar, mäns kriser och problem och problemlösning. Männen ansåg att de efter gruppinformation var bättre rustade att klara framtida kriser i sina olika relationer.

De positiva erfarenheter som försöken med föräldrautbildning direkt riktad till blivande och nyblivna fäder hittills gett bör tas tillvara och verksamheten bör spridas. Målet bör vara att verksamheten på sikt ingår som en del i den föräldrautbildning som landstingen bedriver.

Medel för fortsatt utveckling inom området information och opinionsbildning beräknas under avsnitt 12, Anslagsfrågor för budgetåret 1994/95.

## 9 Kvinnors hälsa

**Regeringens bedömning:** Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att öka kunskaperna om kvinnors hälsa. Bland annat bör detta område bättre belysas i den grundläggande läkarutbildningen. Projektmedel bör avsättas inom den ekonomiska ramen för Särskilda jämställdhetsåtgärder för att vidareutveckla kurser och/eller kursmoment om kvinnors hälsa.

En utredning kommer att tillsättas om hur kvinnor och män bemöts inom hälso- och sjukvården.

**Skälen för regeringens bedömning:** Trots att kvinnor i genomsnitt lever längre än män har de ett högre ohälsotal än män. Inom den medicinska vetenskapen finns i dag föga kunskap om de faktorer som skiljer kvinnors och mäns hälsa. Mycket av den forskning som bedrivs och den statistik som

produceras saknar könsperspektiv. Trots att kvinnor och män har olika fysik, biologiska rytmer, sociala villkor, arbetsförhållanden och möjligheter att påverka sina förhållanden har den medicinska forskningen haft mannen som utgångspunkt och mannens kroppsfunktion som grund. Epidemiologiska studier av befolkningens hälsa gäller huvudsakligen män och sambandet mellan reproduktion och hälsa uppmärksammas inte. Att forskningsresultat som enbart baseras på män antas vara relevanta även för kvinnor kan försvåra förståelsen av orsakssammanhang.

Arbetslivets förhållanden är avgörande för folkhälsan. Kvinnors och mäns arbetsmarknader skiljer sig fortfarande åt. Kvinnor har ofta mer monotona arbetsuppgifter och mindre inflytande över sin arbetssituation än män. Vi vet från arbetslivsforskning att kombinationen av monotona arbetsuppgifter och brist på inflytande är särskilt allvarligt när det gäller uppkomst av hälsoproblem. Exempelvis finns det en oroväckande ökning av belastningsskador även bland mycket unga kvinnor.

Inom Folkhälsoinstitutets program Kvinnors hälsa pågår ett utvecklingsarbete för att lägga grunden till ett kvinnoperspektiv i folkhälsoarbetet. Syftet är att klarlägga likheter och skillnader i folkhälsan och dess villkor mellan kvinnor och män. Av årets budgetproposition (prop 1993/94:100, bil. 6) framgår att Folkhälsoinstitutet avsätter 10 miljoner kronor för en särskild satsning på kvinnors hälsa ur ett livscykelerspektiv.

Under våren 1994 kommer Socialstyrelsen att presentera en folkhälso-rapport där utvecklingen av folkhälsan de senaste åren analyseras. I en separat rapport kommer Socialstyrelsen i samarbete med Folkhälsoinstitutet att ägna särskild uppmärksamhet åt könsspecifik hälsa.

Kunskapen hos läkarna om det forsknings- och utvecklingsarbete som pågår om kvinnors hälsa och sjukdomar är bristfällig. Regeringen anser det därför angeläget att etablera ett kvinnoperspektiv i läkarutbildningen. En särskild satsning kommer att göras på projekt i syfte att utveckla utbildningsmoment och kurser för att i ökad utsträckning föra in kunskaper om kvinnors hälsa såväl i den grundläggande läkarutbildningen som i fortbildningen.

### *Kvinnor och män bemöts olika inom hälso- och sjukvården*

Maktstrukturen inom hälso- och sjukvården har stor betydelse för hur kvinnors ohälsa och de symptom den ger upphov till uppfattas och bemöts. På samma sätt som inom andra områden i samhället dominerar männen i besluts- och maktpositioner inom sjukvården.

Studier visar att kvinnor ofta behandlas annorlunda än män som patienter i sjukvården (Gunilla Carlstedt, Kvinnors hälsa – en fråga om makt, 1992). Kvinnor söker sjukvård oftare än män och i allmänhet för andra symptom än män. Kvinnor beskriver också sina symptom på ett annat sätt än män vilket bl.a. kan leda till att kvinnors sjukdomar underdiagnostiseras.

Ett exempel på detta är att kvinnors sätt att beskriva sina symptom vid kärlkramp inte stämmer med vad läkaren lärt sig vara en "typisk angina



pectoris" och att EKG hos kvinnor vid arbetsprov ser annorlunda ut (Lena Ekenvall, Annika Härenstam m.fl., Kvinnan i den vetenskapliga studien – finns hon? 1992).

Både manliga och kvinnliga läkare ställer oftare psykiatrisk diagnos på kvinnliga patienter än på manliga. Detta kan bero på att kvinnor söker vård när de känner sig nedstämda och ångestfyllda medan män undviker att söka hjälp för sådana symptom. Det kan också bero på hur kvinnor och män framställer sina symptom.

En utredning kommer under våren 1994 att tillsättas inom Socialdepartementet för att närmare belysa hur kvinnor och män bemöts inom hälso- och sjukvården. Syftet är att undersöka om det finns skillnader i sättet att bemöta patienter som beror på kön. Orsakerna till eventuella skillnader och effekterna av dessa skall redovisas.

## 10 Kvinnor med funktionshinder

**Regeringens bedömning:** För att bättre kunna belysa villkoren för kvinnor med funktionshinder bör möjligheterna undersökas att göra en könsuppdelad statistikredovisning av situationen för funktionshindrade.

Särskilda satsningar kommer att göras för att förbättra villkoren för kvinnor med funktionshinder och öka deras inflytande på olika områden i samhället.

**Skälen för regeringens bedömning:** I de flesta handikappgrupper är kvinnorna i majoritet. Det gäller t.ex. bland rörelsehindrade och synskadade. Även om livet för kvinnor med funktionsnedsättningar liknar andra kvinnors liv, med familj och yrkesarbete har de förutom omsorgen om barn, hem och arbete ett funktionshinder som tar tid och kraft. De upplever ofta att de är handikappade i dubbel bemärkelse. Kvinnor med funktionshinder ställer inte samma anspråk på samhällets stödåtgärder som män med funktionshinder, vilket leder till att kvinnor ofta indirekt missgynnas. Fler kvinnor än män anser sig behöva mer praktisk daglig hjälp än de får. Det tycks också vara så att kvinnor i mindre utsträckning än män får avancerad teknisk utrustning. Fler kvinnor än män bland funktionshindrade är arbetslösa.

Kunskaperna om situationen för funktionshindrade kvinnor är bristfällig. Handikapputredningen (SOU 1991:97) har kartlagt livsvillkoren för personer med funktionshinder. Utredningen har dokumenterat bristfälliga förhållanden när det gäller funktionshindrades möjligheter att få arbete, att kunna bestämma över sin egen situation och att kunna påverka utformningen av sin service och hjälp. Andra studier visar på samma förhållanden när det gäller utbildning, rehabilitering etc. Det finns däremot påfallande lite statistik och undersökningar om funktionshindrade kvinnors situation i jämförelse med funk-

tionshindrade mäns. Den information och statistik som finns om personer med funktionshinder är inte könsuppdelad. Regeringen har uppmärksammat frågan i årets budgetproposition (prop. 1993/94:100, bil. 6) och särskilt pekat på behovet av att se över statistiken på området. En förstudie kommer att göras under år 1994 för att belysa möjligheterna att göra en samlad könsuppdelad statistikredovisning över funktionshindrades situation på olika områden i samhället.

En stor del av forskningen inom handikappområdet saknar könsperspektiv. Det är först under det senaste decenniet som funktionshindrade kvinnors situation börjat uppmärksammas och ägnas intresse i den vetenskapliga debatten. Det är, enligt en rapport från Centrum för handikappforskning i Uppsala (Kvinnor och handikapp – jungfrulig forskningsmark, 1993), kvinnor med egna funktionshinder som utifrån sin unika position har synliggjort handikappforskning som en kvinnofråga. En fortsatt forskning om kvinnor med funktionshinder är av central betydelse för att deras situation skall kunna förbättras.

Regeringen avser att senare i vår i en särskild proposition föreslå att en funktion som handikappombudsman inrättas för att bevaka frågor som rör funktionshindrades rättigheter och intressen. Ett viktigt område i handikappombudsmannens arbete är därvid att bevaka och lyfta fram funktionshindrade kvinnors situation.

Ett övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att öka kvinnors inflytande på olika områden och nivåer i samhället. Det ökar förutsättningarna för en samhällsutveckling som gynnar både kvinnor och män samtidigt som det är en viktig demokratifråga. Här bör också funktionshindrade kvinnors delaktighet beaktas.

Särskilda satsningar på projekt och utvecklingsarbete behövs således för att stärka funktionshindrade kvinnors möjligheter att själva påverka sin situation och öka sina möjligheter att aktivt delta i politiskt, fackligt och annat samhällsarbete. Undersökningar visar att färre funktionshindrade kvinnor än män aktivt deltar i sådana sammanhang vilket innebär att samhället går miste om viktig erfarenhet och kompetens. Det är därför angeläget att finna metoder som underlättar kvinnornas möjligheter att engagera sig inom dessa områden. Att kvinnor med funktionshinder är delaktiga i beslut och samhällsutveckling ger ytterligare en dimension till insikten om människors olika livsbetingelser.

Ett angeläget område att lyfta fram är den nya teknikens betydelse för kvinnor med funktionshinder. Ny teknik kan, om den används rätt, ge personer med funktionshinder stora möjligheter att leva ett relativt oberoende liv. Teknikutvecklingen går snabbt och nya produkter introduceras i rask takt på marknaden. Det är viktigt att funktionshindrade kvinnor får tillfälle att pröva och dra nytta av utvecklingen på detta område. Det är också betydelsefullt att kvinnor som själva prövat och använder sig av ny teknik får komma till tals och berätta om sina erfarenheter och önskemål för framtiden.

Regeringen kommer i olika sammanhang att stödja utvecklingsinsatser av ovan nämnda slag. Bland annat kommer regeringen att senare i vår anvisa

## 11 Medel i jämställdhetsarbetet

I det föregående (i synnerhet under avsnitten 4.2 och 5.1) har vi betonat vikten av att jämställdhetsperspektiv anläggs inom alla politik- och samhällsområden och av att kvinnors och mäns skilda villkor därvidlag beaktas. Det innebär att jämställdhetsfrågor inte bara måste genomsyra utan också få genomslag på alla områden.

Jämställdhetsmålet kan inte formuleras isolerat utan måste ingå som en naturlig del när mål sätts upp på skilda områden i samhället. Vidare är det omistligt att också jämställdhetsperspektivet finns med när analyser görs och åtgärder föreslås. Likaväl som frågan ställs om vilka konsekvenser som beslut kan få för olika grupper i samhället bör också frågan ställas om vilka konsekvenser besluten kan få för kvinnor respektive män. I internationella sammanhang används ibland det engelska uttrycket *mainstreaming* för det ovan beskrivna arbetssättet. För att nå effektivitet måste det arbetet kompletteras med speciella satsningar som uppmärksammar kvinnors och mäns skilda villkor. Lika viktigt är att metoder och verktyg används som kan bidra till att detta arbetssätt utvecklas, blir synligt och får genomslag. I det följande beskrivs sådana medel och metoder.

### 11.1 Styrformer

**Regeringens bedömning:** Arbetet med att utveckla styrformerna för den offentliga sektorn kommer att fortsätta och i det sammanhanget kommer också jämställdhetsmålen inom olika områden att tydliggöras.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt 1994 års finansplan (s. 57) förutsätter en ökad effektivitet i den offentliga verksamheten en utveckling av formerna för riksdagens och regeringens styrning av den offentliga sektorn. Större intresse har under de senaste åren ägnats åt frågor som rör kvalitet och resultat. Bättre uppföljnings- och utvärderingssystem införs som ger en grund för att kunna bedöma behov och inriktning av vidare utvecklingsarbete. En mål- och resultatorienterad styrning innebär ett ökat lokalt ansvar och nya möjligheter att anpassa verksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar. Nya resurstilldelningssystem införs som inte bygger på detaljreglering utan på tydligt formulerade mål och på uppföljning och utvärdering.

Denna förändring innebär ett starkare krav på att jämställdhetsaspekten kommer till uttryck i olika styrdokument.

De nationella målen för jämställdhet i arbetslivet anges i jämställdhetslagen. Lagen anger vad som är tillåtet och inte tillåtet och vad som bör krävas av berörda parter. Lagen följs upp kontinuerligt och vissa förändringar föreslås i denna proposition (se avsnitt 7).

JämO är den myndighet som har huvudansvaret för att se till att jämställdhetslagen efterlevs. I denna proposition föreslås en förstärkning av JämO (se avsnitt 12).

Nationella mål och ambitioner för jämställdhet mellan kvinnor och män inom områden som ligger utanför arbetslivet uttrycks i den lagstiftning och de styrdokument som reglerar respektive område. Som exempel kan nämnas utbildningsområdet, där jämställdhetsmål är klart formulerade i skollagen och högskolelagen.

Inom flera områden pågår förändringar som syftar till en tydligare målrelaterad fördelning av statliga bidrag. Genom att precisera jämställdhetsmål inom olika områden kommer statsmakterna att på ett bättre sätt än i dag kunna följa och utvärdera hur de nationella målen för jämställdhet mellan kvinnor och män uppfylls. Låt oss ge ett par exempel på hur jämställdhetsmålen lyfts fram.

Regeringen följer fortlöpande frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män inom idrottsrörelsen i samband med budgetförslag om statens stöd till idrotten. Riksdagen uppmärksammade frågan särskilt i samband med förra årets budgetbeslut. Kulturutskottet anförde (bet. 1992/93:KrU 14) följande: "Av propositionen kan utläsas att regeringen fortlöpande uppmärksammar frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män inom idrottsrörelsen. Mot denna bakgrund förutsätter utskottet att regeringen vid kommande överväganden av frågor som rör idrottsrörelsen, bl.a. anslagsfrågor, beaktar resultaten av Riksidrottsförbundets insatser på jämställdhetsområdet."

Regeringen kommer inom kort att överlämna en proposition om ungdomspolitik till riksdagen. I samband med att fördelningen av statens bidrag till barn- och ungdomsorganisationerna ses över preciseras och konkretiseras också målen för bidraget. Ett konkret mål bör enligt regeringens mening vara att främja jämlikhet och jämställdhet.

Inför ett förändrat anslagssystem för forskning och forskarutbildning föreslås i Resursberedningens betänkande Kvalitet och dynamik (SOU 1993:102) att jämställdhetsaspekten skall utgöra ett kriterium för tilldelning av resurser.

Regeringen kommer att gå vidare i arbetet med att utveckla styrformerna för den offentliga sektorn och i det sammanhanget kommer också jämställdhetsmålen inom olika områden att tydliggöras.

**Regeringens bedömning:** Kvinnors och mäns villkor i samhälle, i arbetsliv och i familj måste göras synliga och beaktas inom alla samhällsområden. Ett villkor för detta är att all statistik är könsuppdelad och lättillgänglig för användarna. Förbättringar måste göras både vad gäller innehåll och presentation.

**Skälen för regeringens bedömning:** Grunden för en jämställdhetsredovisning är att könsuppdelad statistik finns att tillgå. All individbaserad statistik och all statistik som relaterar till individer (t.ex. löner, pensioner) måste därför redovisas könsuppdelad. I dag föreligger brister på området. Uppgift om kön finns oftast i det insamlade grundmaterialet, men många statistikansvariga myndigheter/organ underlåter att presentera sitt material med kvinnor och män som en genomgående indelningsvariabel.

Officiell statlig statistik definieras sedan år 1992 i lagen (1992:889) om den officiella statistiken och preciseras i förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken. Övrig statlig statistik styrs direkt av berörda statliga myndigheter.

I enlighet med riksdagens beslut om en ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken föreslår regeringen i årets budgetproposition (1993/94:100, bil. 8) vilken ansvarsfördelning som skall gälla mellan SCB och andra myndigheter. Förslagen, som beretts i en särskild kommitté, finns redovisade i betänkandet Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken (SOU 1994:1). Förslaget innebär att jämställdhetsstatistiken klassificeras som officiell statistik, vilket ger området en starkare ställning än hittills. Det samlade ansvaret för området kommer enligt förslaget att ligga kvar hos SCB, vilket är av grundläggande betydelse då jämställdhetsstatistiken är tvärspektoriell till sin karaktär och nyttjar underlag från ett flertal statistikområden. SCB:s ansvar för att bevaka att statistikansvariga myndigheter tillgodoser olika användarintressen inkluderar också uppdelning på kön i förekommande fall.

Inom SCB finns ett särskilt program för jämställdhetsstatistik, som bl.a. ansvarar för att uppgifter presenteras på ett lättillgängligt och överskådligt vis. Den mest efterfrågade publikationen är den s.k. lathunden På tal om kvinnor och män, som utges vart tredje år och som kommer att tas fram i en engelsk version inför 1995 års världskvinnokonferens i Peking.

Behovet av könsuppdelning är givetvis lika stort för den statliga statistik som ej är officiell samt för statistik som produceras av andra organ. Regeringen vill därför understryka vikten av att jämställdhetsaspekter beaktas av alla berörda i hela produktionsprocessen, såväl vid precisering av innehåll och konstruktion av mätinstrument som vid insamling, analys och presentation av data.

Ett annat mycket betydelsefullt medel för ett aktivt jämställdhetsarbete är kvinno- och jämställdhetsforskningen. En aktiv jämställdhetspolitik måste bygga på kunskap och analys av orsakerna till bristen på jämställdhet. Ofta betraktas relationer och maktförhållanden mellan kvinnor och män som naturliga och givna. Kvinno- och jämställdhetsforskningen har haft stor betydelse genom att ifrågasätta detta synsätt. Nya frågeställningar, teorier och metoder har utvecklats. Kvinnors speciella livsvillkor har lyfts fram. Maktförhållandet mellan könen har visat sig ha stor betydelse för hur kvinnors och mäns liv utformas, såväl i samhället som privat. En fortsatt utveckling av kvinno- och jämställdhetsforskningen är en förutsättning för att driva ett framgångsrikt förändringsarbete på jämställdhetsområdet. Genom beslut med anledning av regeringens proposition (1992/93:170, bet. 1992/93:UbU 15, rskr. 1992/93:388) Forskning för kunskap och framsteg har anslagen till kvinno- och jämställdhetsforskningen ökat. I propositionen betonas också att en stor outnyttjad begåvningsresurs finns bland kvinnorna. Särskilda åtgärder har med anledning därav vidtagits bl.a. för att främja en ökad andel kvinnor bland forskarstuderande och forskare.

### 11.4 Analys av förslag och beslut ur ett jämställdhetsperspektiv

**Regeringens bedömning:** Förslag och beslut inom olika politikområden bör analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv för att klarlägga konsekvenser för kvinnor respektive män. Det bör ske på såväl central som regional och lokal nivå.

**Skälen för regeringens bedömning:** Erfarenheterna hittills visar på vikten av att förslag och beslut inom olika politikområden blir belysta ur ett jämställdhetsperspektiv. Det kan bl.a. gälla förslag som rör den ekonomiska politiken, sysselsättningen, förhållandena inom arbetslivet, den sociala välfärden och utbildningen. Jämställdhetsfrågorna kan ha aktualitet också vid förslag om strukturförändringar i samhället liksom förslag som gäller ny eller ändrad lagstiftning. Det innebär att förslag om reformer m.m. bör granskas ur jämställdhetssynpunkt, både i det utredningsarbete och annat beredningsarbete som föregår regeringens förslag och i den utvärdering av reformer och användning av offentliga resurser som kommer att bli ett alltmer väsentligt inslag i statsmakternas uppgift.

Centralt driver regeringen på en sådan utveckling bl.a. genom de arbetsmetoder som tillämpas inom regeringskansliet. Jämställdhetsenheten, som sorterar under jämställdhetsministern, granskar t.ex. alla förslag till propositioner och utredningsdirektiv ur jämställdhetssynpunkt. Enheten har därmed en roll som samordnare och pådrivare gentemot övriga departement. Det be-

tyder att enheten medverkar till att det i statliga utredningsdirektiv skrivs in att förslagen skall analyseras och redovisas ur ett jämställdhetsperspektiv, att en analys skall göras av hur ett budgetförslag kan förväntas inverka på kvinnors och mäns levnadsförhållanden eller på flickors och pojkars fritidsverksamhet, att beslut inte kan fattas förrän en analys utförts som visar om förslagen ger skilda konsekvenser för kvinnor respektive män.

I detta sammanhang kan några exempel ges på kommittédirektiv som klart anger att jämställdhetsaspekten skall beaktas. Det gäller t.ex. i tilläggsdirektiv till Beredningen för en ny ordning för sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna (dir. 1993:119), i direktiven till den särskilda utredare som gör en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (dir. 1993:143) samt i direktiven till den parlamentariska kommitté som ser över arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (dir. 1993:132).

Den arbetsmetod som beskrivits ovan kan med fördel tillämpas även på regional nivå av de länsexperter som regeringen föreslår bör inrättas på länsstyrelsema liksom på den lokala nivån (se avsnitt 11.5 och 11.6).

## 11.5 Länsexpert för jämställdhetsfrågor

**Regeringens bedömning och förslag:** För att de nationella målen för jämställdhetspolitiken skall kunna omsättas ute i landet på ett bättre sätt än i dag krävs en tydlig regional och lokal förankring. Länsstyrelsen, som har det regionala samordningsansvaret för statlig och kommunal verksamhet, är med sin breda kompetens inom olika samhällssektorer väl ägnad att få en vidgad roll i detta sammanhang. Länsstyrelsens ansvar att främja jämställdhet mellan kvinnor och män i länet bör därför skrivas in i länsstyrelseinstruktionen (1990:1510). 10 miljoner kronor föreslås för en länsexpert för jämställdhetsfrågor i varje län fr.o.m. budgetåret 1994/95.

**Skälen för regeringens bedömning och förslag:** Uppgiften att främja jämställdhet i länet är inte ny för länsstyrelsen. Utgångspunkten för en mer samlad insats var ett regeringsuppdrag år 1984 att tillsammans med länskol- och länsarbetsnämnder göra en analys av kvinnornas situation i länen och att ta fram program för att främja deras villkor i arbetsliv och utbildningssystem. Därefter har ett antal initiativ tagits från centralt håll inom såväl jämställdhets- som regionalpolitiken för att bygga vidare på denna grund, samtidigt som vissa länsstyrelser aktivt arbetat vidare utifrån egna prioriteringar. En enkät till länsstyrelserna år 1990 i samband med en kartläggning av deras projektinsatser för kvinnor (NUTEK, R 1992:15) visar emellertid på en splittrad bild av det utåtriktade jämställdhetsarbetet i länen. Insatserna vilar i hög grad på att enskilda handläggare tagit sig an uppgiften tack vare ett personligt engagemang. Av enkäten framgår att förankringen i länsledningen ofta är svag. Få länsstyrelser har lyckats integrera ett kvinnoperspektiv i olika

projekt och program. Flertalet länsstyrelser anger i enkätsvaren att det finns olika hinder och problem i arbetet med att stärka kvinnornas ställning och att stöd från central nivå behövs.

Mot denna bakgrund kan konstateras att en viktig förutsättning för en vidgad roll för länsstyrelserna inom jämställdhetspolitikens område är att området är företrätt med tillräcklig tyngd i organisationen. Länsstyrelsen behöver dessutom såväl resurs- som kompetensförstärkning för att fullgöra uppgiften. Regeringen föreslår därför att en funktion som länsexpert för jämställdhetsfrågor inrättas i varje län. Huvuduppgiften för länsexperten skall vara att utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken och länets jämställdhetsstrategi främja jämställdhetsarbetet i länet. När det gäller sakfrågorna på området har länsexperten ett direkt ansvar under länsstyrelsens ledning.

I detta ansvar ingår bl.a. att

- följa upp de nationella målen för jämställdhet i länet
- svara för en jämställdhetsstrategi för det utåtriktade arbetet som omfattar samtliga relevanta sakområden inom länsstyrelsen
- i samverkan med ansvariga för länsstyrelsens olika sakområden utveckla metoder och modeller för att såväl kvinnors som mäns villkor och behov analyseras i åtgärdsförslag, strategidokument, fördelning av resurser m.m.
- samordna statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet på området och därvid ha en initierande, kunskapsuppbyggande, stödjande och uppföljande roll
- vara ett stöd för regionens företag/arbetsplatser i deras jämställdhetsarbete
- samverka med Jämställdhetsombudsmannen i frågor som rör jämställdhet i arbetslivet
- uppmärksamma behovet att öka kvinnorepresentationen i beslutande organ, samverkansgrupper m.m.
- i berörda län uppmärksamma frågor om könskvoteringsregelns tillämpning inom det regionalpolitiska stödet.

Länsexperten för jämställdhetsfrågor skall därvid vara ett stöd för länsstyrelsens arbete inom olika sakområden. Ansvar för att jämställdhetsperspektivet lyfts fram inom de olika områdena åvilar dock respektive länsexpert/områdesansvarig. Det samlade ansvaret för att främja jämställdhet i länet åvilar som tidigare nämnts länsledningen.

I den regionalpolitiska proposition som regeringen lägger fram för riksdagen senare i vår föreslås att särskilda insatser genomförs såväl regionalt som centralt för att stärka kvinnornas roll i det regionala utvecklingsarbetet. Flera av förslagen ligger inom länsstyrelsens ansvarsområde. En länsexpert för jämställdhetsfrågor kan därvid ses som en resurs- och kompetensförstärkning för länsstyrelsen också i detta sammanhang.



**Regeringens bedömning:** Kommunerna ansvarar för det lokala jämställdhetsarbetet. För att stimulera ett utvecklingsarbete som syftar till att ett jämställdhetsperspektiv läggs på alla politikområden i kommunens verksamhet bör projektmedel avsättas inom den ekonomiska ramen för Särskilda jämställdhetsåtgärder.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den politik som fastställts av regering och riksdag omsätts på kommunal nivå i praktiska åtgärder. Den ökande decentraliseringen och det kraftiga förändringsarbete som pågår i våra kommuner gör det allt viktigare att jämställdhetsperspektivet beaktas i all kommunal verksamhet. Allmänt visar erfarenheterna hittills på att kommunerna (med vissa undantag) ännu inte hunnit så långt i sitt jämställdhetsarbete, varken i rollen som arbetsgivare eller i sitt utåtriktade arbete. Regeringen menar att detta är otillfredsställande eftersom det är på den kommunala nivån som ett aktivt jämställdhetsarbete har störst betydelse. Det är där viktiga närtjänster utförs som är av avgörande betydelse för den enskilda individens liv och arbete.

Den metod som beskrivits för den centrala och regionala nivån är naturligtvis användbar även på det lokala planet där kommunledningen har det samordnande ansvaret att verka för att jämställdhetsperspektivet beaktas inom alla förvaltningar såväl i det utåtriktade arbetet som i det interna. Det har klart framgått av det jämställdhetsprojekt som under perioden 1989–1993 genomförts i tre s.k. pilotkommuner att ett tydligt ansvar för jämställdhetsfrågorna måste läggas på de olika förvaltningarnas chefer så att de handläggare som arbetar med frågorna får det stöd, som är helt avgörande för ett framgångsrikt jämställdhetsarbete i en kommun. De förtroendevaldas roll har också stor betydelse. Först när de lokala politikerna i nämnder och styrelser tar in jämställdhetsaspekter bland sina mål och efterfrågar uppföljningsresultat kommer jämställdhetsarbetet att prioriteras.

För att ytterligare stimulera jämställdhetsarbetet på lokal nivå har regeringen för avsikt att under budgetåret 1994/95 avsätta medel för ett program i syfte att utveckla modeller för tillämpning av det ovan beskrivna arbetssättet. Programmet bör utformas i samarbete med Svenska Kommunförbundet, fackliga organisationer m.fl. Medel beräknas under avsnitt 12, Anslagsfrågor för budgetåret 1994/95.

**Regeringens bedömning:** Det är angeläget att de som i sitt arbete ansvarar för jämställdhetsfrågor har möjlighet att skaffa sig kunskap och utveckla kompetens för att driva ett aktivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna. Universitet och högskolor bör beredas möjlighet att utveckla och pröva särskilda yrkesinriktade kurser i jämställdhetsfrågor. Medel beräknas inom den ekonomiska ramen för Särskilda jämställdhetsåtgärder.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sedan mitten av 1980-talet har särskilda jämställdhetshandläggare utsetts på det kommunala och statliga området i enlighet med de medbestämmandeavtal (MBA-S och MBA-KL) som då gällde. På det kommunala området har medbestämmandeavtalet ersatts med en överenskommelse, Utveckling -92, om samverkan m.m. i kommuner och landsting. Där regleras inte formerna för jämställdhetsarbetet. I flertalet kommuner och landsting finns dock handläggare som ansvarar för jämställdhetsfrågorna. Även inom privata företag utses särskilda jämställdhetsansvariga, framför allt gäller det stora företag. De rekryteras främst bland personalhandläggare eller motsvarande. Några formella krav på kompetens inom jämställdhetsområdet kan inte formuleras eftersom det hittills inte funnits någon behörighetsgivande utbildning.

Den utbildning som i dag finns att tillgå är kortare kurser inom ramen för personalutbildning och kurser inom studieförbund och fackliga organisationer. Några universitet erbjuder enstaka kurser i kvinnofrågor eller kurser med inriktning mot jämställdhet mellan kvinnor och män. Bland annat har Umeå universitet anordnat kursen *Makt och kön* för chefer i den egna organisationen, för förvaltningschefer i Umeå kommun, för chefer vid länsstyrelsen och länsarbetsnämnden i Västerbottens län. Jämställdhetscentrum vid högskolan i Karlstad kommer under år 1994, på uppdrag av Landstingsförbundet, att genomföra en distanskurs *Jämställdhet i arbetslivet* för jämställdhetshandläggare och ansvariga chefer inom landstingen.

Regeringen beviljade under våren 1993 projektmedel till Jämställdhetsarbetarens förening för att ta fram en yrkesinriktad jämställdhetsutbildning på universitets-/högskolenivå. Såväl föreningens egna medlemmar som arbetsgivare har under flera år efterlyst en sådan utbildning. Avsikten är att inom projektets ram utreda jämställdhetsansvarigas behov av utbildning, inventera utbudet av kurser på högskolenivå och utarbeta en kursplan på grundkursnivå (20 p). En försökskurs planeras till hösten 1994.

Det är väsentligt att betrakta jämställdhet mellan kvinnor och män som ett kunskapsområde och inte som en fråga om enbart attityder och värderingar på individuell nivå. Grundläggande kunskaper om de förhållanden som råder för kvinnor och män och relationerna dem emellan i arbetslivet och i samhället i övrigt är en förutsättning för att kunna analysera arbetsorganisationen och andra förhållanden på arbetsplatsen ur ett jämställdhetsperspektiv. Sådana

kunskaper är också en förutsättning för att kunna analysera problem och förstå de bakomliggande strukturerna i en ojämfälld organisation och vidta åtgärder för att motverka dem. Särskilda medel bör därför avsättas för att stödja universitet och högskolor som tar initiativ till att utveckla yrkesinriktade jämfälldhetskurser. Kurserna kan ingå som delar i en akademisk utbildning eller vara fristående. Medel för detta beräknas under avsnitt 12, Anslagsfrågor för budgetåret 1994/95.

## 11.8 Projektmedel

**Regeringens bedömning:** Erfarenheter visar att den projektverksamhet som hittills bedrivits för att stimulera jämfälldhetsarbetet på arbetsplatser, i kommuner och organisationer m.fl. varit betydelsefull. Projektmedel för sådan verksamhet bör avsättas för budgetåret 1994/95.

**Skälen för regeringens bedömning:** I syfte att utveckla och stödja framför allt jämfälldhetsarbetet på regional och lokal nivå har under en följd av år projektmedel avsatts i statsbudgeten för att ta fram och pröva nya modeller och metoder i jämfälldhetsarbetet. Erfarenheterna visar att det varit ett verksamt medel i jämfälldhetspolitiken. Flera projekt har helt eller delvis övergått i ordinarie verksamhet. Projektverksamheten har också bidragit med erfarenheter och kunskap som kunnat spridas och stimulera fler att bedriva ett aktivt jämfälldhetsarbete. Erfarenheter från projekten har också givit underlag för mer generella förändringar i arbetssätt och arbetsorganisation, fördelning av resurser m.m. inom myndigheter, företag och organisationer. Även smärre bidrag har stimulerat till utveckling av jämfälldhetsarbetet på olika områden. Ofta har ett projektbidrag genererat resurser från andra finansieringskällor både på regional och lokal nivå.

Utveckling av modeller och metoder för ett framgångsrikt jämfälldhetsarbete bör också i fortsättningen stimuleras med hjälp av särskilda projektmedel. Medel för jämfälldhetsprojekt beräknas under avsnitt 12, Anslagsfrågor för budgetåret 1994/95.

## 12 Anslagsfrågor för budgetåret 1994/95

### Femte huvudtiteln

I proposition 1993/94: 100 bil. 6 har regeringen, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1994/95 under angivna anslagsrubriker beräknat följande belopp:

A 3. Bidrag till föräldraförsäkringen, 2 759 500 000 kronor.

G 1. Jämställdhetsombudsmannen m.m., 6 544 000 kronor.

G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder, 10 556 000 kronor.

Vi tar nu upp dessa frågor.

## A. Familjer och barn

### A 3. Bidrag till föräldraförsäkringen

1992/93	Utgift	2 583 000 000
1993/94	Anslag	2 759 500 000
1994/95	Förslag	2 738 000 000

### Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverket beräknar – vid oförändrade regler – anslagsbehovet för föräldraförsäkringen till 2 995 miljoner kronor utgående från ett antagande om en genomsnittlig löneökning om 3,5 % för år 1994. Beräkningarna av det totala antalet ersatta dagar baseras på den då föreliggande prognosen från Statistiska centralbyrån över antalet födda barn.

### Regeringens överväganden

Regeringens förslag att sänka ersättningsnivån för föräldrapenning från 90 till 80 % av den sjukpenninggrundande inkomsten för tio av de tolv månader som föräldrapenning kan utges innebär en minskning av försäkringskostnaderna med ca 1 200 miljoner kronor per år. Efter avdrag på grund av minskade skatteintäkter blir nettobesparingen knappt 900 miljoner kronor per år. Den del av skattebortfallet som faller på kommunsektorn för kalenderåret 1995 bör regleras i samband med 1994 års kompletteringsproposition. Förslaget innebär en minskad belastning på anslaget Bidrag till föräldraförsäkringen med ca 180 miljoner kronor för helår och för budgetåret 1994/95 med hälften. På grundval av en ny prognos från Statistiska centralbyrån över antalet födda barn samt med beaktande av löneutvecklingen jämte det förhållandet att besparingen ger effekt först fr.o.m. den 1 januari 1995 beräknas medelsbehovet för budgetåret 1994/95 till ca 2 738 miljoner kronor. De totala kostnaderna för föräldraförsäkringen (inklusive kostnader för tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning) beräknas till 18 256 miljoner kronor. Vid beräkningen har hänsyn tagits dels till effekterna av regeringens förslag i prop. 1993/94:148 att slopa rätten till s.k. garantidagar fr.o.m. den 1 juli 1994, dels till att särskilda medel motsvarande 3 150 000 kronor för informationsinsatser för att öka fäderns uttag av föräldrapenning överförs till anslaget G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder.

## G 1. Jämställdhetsombudsmannen m.m.

1992/93	Utgift	5 963 201
1993/94	Anslag	6 544 000
1994/95	Förslag	8 959 000

Från anslaget betalas kostnader för Jämställdhetsombudsmannen (JämO) med kansli och för Jämställdhetsnämnden.

De övergripande målen för verksamheten framgår av jämställdhetslagen (1991:433) och av förordningen (1991:1438) med instruktion för Jämställdhetsombudsmannen samt förordningen (1991:1437) med instruktion för Jämställdhetsnämnden.

**Jämställdhetsombudsmannen**

I sin **enkla anslagsframställning** föreslår JämO ingen ändring av verksamhetsinriktningen. JämO begär ökade resurser för att kunna möta de krav som ställs på myndigheten genom att den nya jämställdhetslagen trätt i kraft den 1 januari 1992. JämO föreslår, i enlighet med vad som framfördes i den fördjupade anslagsframställningen hösten 1992, att organisationen förstärks genom att de medel som riksdagen anvisar under femte huvudtitelns reservationsanslag G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder samt två tjänster vid Socialdepartementet förs över till myndigheten.

Av anslagsframställningen framgår vidare att antalet anmälningar om könsdiskriminering under budgetåret 1992/93 varit något fler (67) än det genomsnittliga antalet för de senaste fem åren (60). Anmälningar som gäller diskriminering i samband med uppsägning, omplacering och arbetsledning har ökat i förhållande till anmälningar om diskriminering vid tjänstetillsättning och anmälningar om lönediskriminering. Tjänstetillsättningsärenden och löneskillnadsärenden rör huvudsakligen arbetsgivare inom offentlig sektor medan övriga anmälningar till största delen rör privata arbetsgivare.

Under budgetåret inkom 36 anmälningar som avsåg brist på aktiva åtgärder vilket var en markant ökning jämfört med året innan. De flesta anmälarna begär att JämO skall granska jämställdhetsarbetet generellt.

Under budgetåret 1992/93 har JämO påbörjat undersökningar av hur jämställdhetslagens krav på att arbetsgivare med minst tio anställda skall ha en jämställdhetsplan efterlevs. JämO har genomfört en enkätundersökning och en särskild granskning av 60 företag. Företag som ännu inte har upprättat jämställdhetsplaner kommer att följas upp.

Tre rapporter har publicerats. Osynligt och påtagligt är en studie av attityder hos manliga studerande och lektorer vid Stockholms universitet. Positive Action handlar om jämställdhetsarbete inom EG och Fast i kassan är en studie av dagligvaruhandeln.

Jämställdhetsnämndens uppgifter framgår av jämställdhetslagen (1991:433) och av förordningen (1991:1437) med instruktion för Jämställdhetsnämnden.

Nämndens resursbehov beräknas inte komma att öka jämfört med anslaget för innevarande budgetår.

## Regeringens överväganden

### Sammanfattning

#### Övergripande mål

Övergripande mål för JämO för budgetåret 1994/95 skall vara att främja jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet och verka för att jämställdhetslagens föreskrifter följs. Verksamhetsmål för myndigheten anges i regleringsbrev.

#### Resurser:

Ramanslag 1994/95	8 959 000 kr
-------------------	--------------

#### Planeringsram:

1994/95	1995/96
8 959 000 kr	8 959 000 kr

### Resultatbedömning

Regeringen bedömer att de resultat som JämO redovisat i den förenklade anslagsframställningen ligger i linje med de beslut som riksdagen fattat om verksamhetens innehåll och inriktning. Den förändring som pågår inom myndigheten för att förbättra resultatredovisningen och dela upp redovisningen av resursförbrukningen för varje verksamhetsområde är betydelsefull. En utförlig resultatredovisning ger bättre möjligheter för regering och riksdag att utvärdera JämO:s resultat och bedöma de verksamhetsmässiga konsekvenserna av myndighetens prioriteringar.

### Slutsatser

De riktlinjer för verksamheten som lades fast i 1993 års budgetproposition bör gälla även för budgetåret 1994/95.

Genom förslaget i denna proposition, att ändra jämställdhetslagens bestämmelse om att reglerna om det aktiva jämställdhetsarbetet och om jämställdhetsplan får ersättas av andra regler i kollektivavtal så att lagens regler alltid skall iakttas, utökas området för JämO:s tillsynsansvar. JämO får därmed befogenheter att övervaka hela tillämpningsområdet för jämställdhets-

lagen och tillsynen begränsas inte som tidigare till områden där kollektivavtal inte finns. Förslaget innebär att JämO i fortsättningen får en mer fullständig överblick över situationen på arbetsmarknaden och bättre underlag för att driva på utvecklingen av jämställdhetsarbetet. Det är dock viktigt att understryka att parterna på arbetsmarknaden fortfarande bör ha huvudansvaret för att driva ett aktivt arbete för jämställdhet på arbetsplatserna.

I Löneskillnadsutredningens betänkande påtalas att en förstärkning av JämO:s resurser bör övervägas som ett led i strävandena att komma till rätta med lönediskrimineringen av kvinnor. Utredningens förslag innebär att JämO bör tillföras ökade resurser för arbete med lönefrågor. Vidare bör JämO:s insatser vad gäller information om jämställdhetslagens krav och likalöneprincipens innebörd intensifieras. Löneskillnadsutredningen har funnit att jämställdhetslagens krav på rättvisa löner för kvinnor inte är tillräckligt kända. Generellt sett saknar såväl allmänheten, enskilda arbetsgivare, fackliga företrädare som forskare tillräcklig kunskap om innehållet i den nya jämställdhetslagen.

Regeringen delar Löneskillnadsutredningens bedömning att JämO:s insatser vad gäller information och uppföljning av jämställdhetslagens krav och likalöneprincipens innebörd bör intensifieras och att ökade resurser bör tillföras myndigheten för detta arbete.

För de ökade krav på tillsyn som kommer att ställas på JämO utifrån förslaget i denna proposition om ändringar i jämställdhetslagen och ett ökat behov av insatser för arbetet med lönefrågor har regeringen beräknat 2 200 000 kronor under ramanslaget. Beloppet är beräknat för att även täcka kostnader för tillfälligt utrednings- och utvecklingsarbete.

Förslaget om ändringar i jämställdhetslagen kan medföra ett ökat antal ärenden för Jämställdhetsnämnden. Kostnaderna för en ökad arbetsinsats bedöms kunna täckas inom oförändrad ram.

JämO bör få disponera en låneram på 400 000 kronor i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål.

## G 2. Särskilda jämställdhetsåtgärder

1992/93	Utgift	10 750 785	Reservation	8 909 770
1993/94	Anslag	10 556 000		
1994/95	Förslag	21 506 000		

Från anslaget betalas kostnader för särskilda jämställdhetsåtgärder som syftar till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

Inom ramen för projektverksamheten som bedrivs med stöd av anslaget prövas nya metoder och modeller i jämställdhetsarbetet.

Under budgetåret 1992/93 har bl.a. 2,5 miljoner kronor beviljats till Socialstyrelsen för projektet Myndighetsamarbete vid kvinnomisshandel och ca 2 miljoner för projekt i syfte att motverka sexuella trakasserier i arbetslivet. Övriga prioriterade områden har varit löneskillnader mellan kvinnor och män

samt åtgärder i syfte att underlätta för kvinnor och män att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap. En särskild satsning har gjorts på projekt som syftar till att stärka jämställdhetsundervisningen i grundutbildningen av journalister.

### **Regeringens överväganden**

Regeringen beräknar att 21 506 000 kronor bör anvisas till Särskilda jämställdhetsåtgärder för budgetåret 1994/95. Hittills har särskilda medel för informationsinsatser för att öka fäderns uttag av föräldrapenning anvisats under femte huvudtitelns anslag *Bidrag till föräldraförsäkring*. Dessa medel, som för budgetåret 1994/95 beräknats till 3 150 000 kronor, förs nu över till detta anslag. Ökat uttag av föräldraledighet av fäder är en viktig del i utvecklingen mot jämställdhet och en samordnad resursanvändning för informations- och utvecklingsinsatser på området bör öka effektiviteten.

Enligt förslag i denna proposition bör en särskild satsning göras på projektverksamhet i syfte att öka kvinnors inflytande i beslutsfattande församlingar. En utökning av anslaget med 5 miljoner kronor föreslås för detta. Vidare föreslås en ökning av anslaget med 2,8 miljoner kronor för de åtgärder som planeras i samverkan med näringslivet för att öka andelen kvinnor i chefsbefattningar. Andra områden som föreslås prioriteras under detta anslag är föräldrautbildning direkt riktad till blivande och nyblivna fäder, ett program för jämställdhetsarbetet i kommunerna samt utveckling av kurser i jämställdhetsfrågor. En särskild satsning föreslås också på projekt i syfte att vidareutveckla kurser eller kursmoment om kvinnors hälsa som kan ingå i utbildningen av läkare.

## **Trettonde huvudtiteln**

### **A 1. Länsstyrelserna m.m.**

Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 1993/94:100 bil. 14) föreslagit att 1 789 346 000 kronor anvisas för budgetåret 1994/95 under förevarande anslag.

I denna proposition (avsnitt 11.5) föreslår vi att en funktion som länsexpert för jämställdhetsfrågor inrättas i varje län. Huvuduppgiften skall vara att utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken och länets jämställdhetsstrategi främja jämställdhetsarbetet i länet. Kostnaderna för de föreslagna länsexperterna beräknas till 10 000 000 kronor per år.

Under förevarande anslag bör för budgetåret 1994/95 10 000 000 kronor anvisas utöver vad som föreslagits i budgetpropositionen.



## 13.1 Jämställdhetslagen

## 2 §

I paragrafen görs en redaktionell ändring. Uttrycket "arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt" ändras till "arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt". Samma ändring har gjorts i 18 §. Motiveringen till ändringen behandlas i avsnitt 7.2.2. Vidare har på Lagrådets inrådan paragrafens båda stycken sammanförts till ett stycke.

## 9 a §

Paragrafen är ny. Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2.1–7.2.2). Bestämmelsen innebär att alla större arbetsgivare blir skyldiga att årligen kartlägga förekomsten av löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsplatsen. Kartläggningen skall innefatta en jämförelse av lönerna för kvinnliga och manliga arbetstagare i skilda typer av arbete och för olika kategorier av arbetstagare. Detta anknyter till uttrycken "en viss typ av arbete" och "en viss kategori av arbetstagare" som återfinns i lagens 7 och 9 §§. Innebörden av dessa uttryck behandlas i förarbetena till 1979 års jämställdhetslag (prop. 1978/79:175 s.135 f.) och har utvecklats närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2.2). Uttrycket "skilda" i detta sammanhang förhindrar inte att kartläggningen omfattar arbetstagare som utför lika eller likvärdigt arbete.

För att kunna tjäna sitt syfte att klargöra huruvida osakliga löneskillnader består mellan kvinnor och män på en arbetsplats måste vissa krav ställas på en sådan kartläggning. Som närmare har utvecklats i avsnitt 7.2.2 är visserligen inte avsikten att arbetsgivaren skall vara tvungen att göra en s.k. systematisk arbetsvärdering. Det räcker å andra sidan inte att endast förteckna vilken lön olika arbetstagare av respektive kön har. För att uppfylla kraven på en kartläggning måste den utföras som en jämförelse dels inom och mellan skilda typer av arbete och dels inom och mellan olika kategorier av arbetstagare. Någon jämförelse mellan grupper av arbetstagare av samma kön behöver inte göras i detta sammanhang. Något krav därutöver på hur kartläggningen i detalj skall genomföras eller på hur redovisningen av den skall göras uppställs dock inte. Av 30 och 33 §§ följer emellertid att JämO för sin tillsyn har rätt att få del av kartläggningen. Det får därför förutsättas att detta sker genom att den tillhandahålls i skriftlig form. Den skriftliga redovisningen kan ske separat eller som en del i jämställdhetsplanen.

Av reglerna om samverkan i 2 § följer att kartläggningen skall upprättas i samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Genom hänvisningen till 2 § framhålls sambandet med den allmänna skyldigheten för såväl arbetsgivare som arbetstagare att verka för jämställdhet i arbetslivet och för att utjämna och förhindra osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Kravet för större arbetsgivare på kartläggning av löneskillnader kan ses som en konkretisering av detta i visst avseende, syftande till att

stimulera arbetet för att utjämna sådana löneskillnader och ge det en mer framskjuten position i verksamheten på arbetsplatsen.

## 11 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att det lagts till att i jämställdhetsplanen skall översiktligt redovisas resultatet av den kartläggning som avses i 9 a § och de åtgärder som motiveras av kartläggningen. Hur denna översiktliga redovisning närmare skall vara utformad får i stort sett lämnas till den enskilde arbetsgivaren att avgöra. Av den skall dock kunna utläsas vilka åtgärder från arbetsgivarens sida som motiveras av kartläggningen och vilka åtgärder som det i så fall kan bli frågan om. Visar kartläggningen att några löneskillnader inte finns inom en kategori arbetstagare räcker det givetvis att detta konstateras i översikten liksom att några åtgärder för att undanröja sådana skillnader inte behövs. Såsom anförts under 9 a § följer av reglerna om samverkan i 2 § att planen skall upprättas i samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare. I den mån planen kan sägas innehålla riktlinjer för arbetsgivarens personalpolitik följer också av 19 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) att arbetsgivaren skall informera en kollektivavtalsslutande arbetstagarorganisation om dessa. På dessa sätt kan också intresset av att arbetstagarparten får kännedom om innehållet i planen tillgodoses.

Som påpekats i allmänmotiveringen (avsnitt 7.2.2) bör arbetsgivaren, i likhet med vad som gäller beträffande jämställdhetsplanen, ha en betydande frihet att anpassa redovisningen av kartläggningen till de särskilda förhållanden som råder på arbetsplatsen. För en liten arbetsplats, med en underrepresentation av det ena könet, bör redovisningen kunna göras mindre detaljerad. I det fallet att det inom en kategori arbetstagare endast finns en individ av något av könen bör redovisningen kunna anpassas så att det inte går att utläsa vilken lön just den individen har. På så sätt kan riskerna för att enskilda arbetstagners löner synliggörs elimineras och kraven på integritet tillgodoses.

I jämställdhetsplanen skall resultatet av kartläggningen redovisas översiktligt. Det förutsätts då att det finns en mer utförlig separat redovisning. Arbetsgivaren kan givetvis välja att istället redovisa kartläggningen i sin helhet i planen och någon separat redovisning av kartläggningen behöver då inte göras.

Kravet på att en översiktlig redovisning av kartläggningen skall tas in i jämställdhetsplanen syftar inte till att ge JämO möjlighet att övervaka arbetsgivarens lönepolitik eller att kräva att arbetsgivaren skall vidta vissa specifika åtgärder i fråga om lönesättningen för en viss arbetstagare. Syftet är istället att göra arbetsgivaren medveten om förekomsten av eventuella osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män på en arbetsplats och att bilda en grund för det aktiva arbetet för att undanröja sådana skillnader. Om JämO skulle finna att det förekommer lönediskriminering i ett enskilt fall kan denna liksom tidigare angripas med stöd av 18 §.

Den föreslagna ändringen innebär att en arbetsgivare alltid måste iakttä föreskrifterna i 4–11 §§, oavsett om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal i dessa hänseenden och oavsett vad kollektivavtalet i så fall innehåller. Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag. Möjligheten att avskära JämO:s tillsyn genom att i kollektivavtal bestämma andra regler än i lagen försvinner således. Även om ett kollektivavtal om jämställdhet föreligger påverkar ett sådant dock inte skyldigheterna enligt lagen eller området för JämO:s tillsyn. Detta gäller oavsett om avtalet går längre än lagens regler eller inte eller om det till och med skulle stadga att lagens regler inte skall gälla.

Enligt 30 § har JämO tillsyn över att jämställdhetslagen efterlevs och kan enligt 35 § begära vitesföreläggande hos Jämställdhetsnämnden om arbetsgivaren inte följer föreskrifterna om aktiva åtgärder och om jämställdhetsplan. Eftersom dessa föreskrifter enligt förslaget blir tillämpliga oavsett om det finns ett kollektivavtal om jämställdhet eller inte kommer JämO att kunna utöva sin tillsyn över hela arbetsmarknaden. JämO får därigenom också en utsträckt möjlighet att begära in uppgifter från arbetsgivaren enligt 33 §. Det bör i det sammanhanget erinras om den särskilda regeln om sekretess hos JämO och hos Jämställdhetsnämnden som finns i 9 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100).

De kollektivavtal som kan finnas påverkas i princip inte av den föreslagna lagändringen. Avtalens regler om jämställdhet hindrar dock inte JämO:s tillsyn. Mellan de parter som ingått avtalen gäller de givetvis fortfarande och ifråga om brott mot föreskrifterna i ett sådant avtal gäller avtalets respektive MBL:s påföljdsbestämmelser. Det skulle således teoretiskt kunna inträffa att, i ett fall då ett kollektivavtal innehåller en reglering som sammanfaller med lagen, en arbetsgivare som underlåter att följa såväl lagens som kollektivavtalets regler både blir skyldig att betala vite enligt jämställdhetslagen och skadestånd för kollektivavtalsbrott. Om detta skulle drabba arbetsgivaren oskäligt hårt kan det givetvis beaktas vid bestämmandet av vitets storlek. En sådan dubbel reglering är inte ny inom arbetsrätten. I ett ärende om tjänstetillsättning inom offentlig verksamhet kan således tillsättningsbeslutet överklagas samtidigt som det görs gällande att arbetsgivaren brutit mot jämställdhetslagens förbud mot könsdiskriminering vid anställning. Det skulle vidare kunna inträffa fall då en arbetsgivare som vid lagens ikraftträdande är bunden av ett kollektivavtal riskerar att drabbas av skadestånd om han följer ett vitesföreläggande enligt jämställdhetslagen. Som Lagrådet påpekat är en sådan ordning inte tillfredsställande. Det får förutsättas att JämO inte gör en framställning om vitesföreläggande innan arbetsgivaren har haft skäligt rådrum för att undanröja denna risk.

### 13 §

Paragrafen, som för närvarande reglerar möjligheterna att tillämpa kollektivavtal som avviker från jämställdhetslagen också på oorganiserade arbets-

tagare, blir med den nya regleringen i 12 § överflödig. Paragrafen föreslås därför *upphävd*.

Prop. 1993/94: 147

#### 14 §

Paragrafen föreslås *upphävd*. Syftet med paragrafen i dess ursprungliga lydelse var att tillämpningen av kollektivavtalen – som förutsattes innebära en utveckling och anpassning av lagens grundläggande regler – skulle betraktas som uttryck för god praxis på arbetsmarknaden och bilda mönster när lagens motsvarande regler skulle tillämpas i jämförbara förhållanden. Kollektivavtal skall enligt förslaget vara giltiga även i fortsättningen. Förekomsten av ett sådant avtal inskränker dock inte arbetsgivarens skyldigheter att iakttaga lagens föreskrifter om aktiva åtgärder och om jämställdhetsplan. Genom denna förändring blir det istället lagens regler som skall bilda mönster för vad som skall anses åvila arbetsgivaren. Den anvisning som ges i paragrafen blir då inte längre adekvat. Detta hindrar naturligtvis inte att kollektivavtal som går längre än eller som på annat sätt utvecklar lagens regler också i fortsättningen kan tjäna som vägledning vid bedömningen av vad som kan anses som god praxis på arbetsmarknaden.

#### 18 §

I paragrafen har gjorts en redaktionell ändring. Hänvisningen till "på arbetsmarknaden" har slopats. Vidare har uttrycket "arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt" bytts ut mot "arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt". Syftet är att bättre klargöra paragrafens tillämpningsområde. Motiveringen till ändringarna har behandlats i avsnitt 7.2.2 och 7.2.3.

#### 46 §

Andra meningen i paragrafens första stycke är ny. Ändringen har i huvudsak utformats efter Lagrådets förslag. Innebörden av den är att JämO är behörig att föra talan också på annan grund och att framställa också annat yrkande än vad ombudsmannen kan göra enligt bestämmelserna i jämställdhetslagen. JämO bör dock föra sådan talan endast om ombudsmannen anser att det är lämpligt att detta sker i samma rättegång. Den lagstiftning som därvid kan komma i fråga torde främst vara lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. Självfallet bör det inte komma i fråga att JämO åberopar exempelvis bestämmelserna i den föreslagna lagen mot etnisk diskriminering som grund utan att detta har föregåtts av samråd och överenskommelse med DO.

Enligt 47 § gäller att när en arbetstagarorganisation enligt reglerna i 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister har rätt att föra talan för en enskild medlem, får JämO göra detta bara om organisationen inte gör det. Om en arbetstagarorganisation vill föra talan för en medlem enligt jämställdhetslagen blir det enligt den föreslagna lydelsen inte aktuellt för JämO att föra talan för medlemmen, vare sig med stöd av jämställdhetslagen eller någon

annan lagstiftning. Det skulle teoretiskt kunna inträffa att den fackliga organisationen t.ex. vill angripa en uppsägning med stöd av anställningsskyddslagen men inte enligt jämställdhetslagen medan JämO är beredd att föra talan enligt denna lag. Något hinder mot detta föreligger inte förutsatt att det inte kan anses röra sig om samma talan i de båda rättegångarna. Detta får avgöras enligt allmänna regler om rättskraft och litis pendens. Skulle det visa sig att det är fråga om samma talan är JämO:s rätt att föra talan subsidiär till den fackliga organisationens enligt 47 §. Det får dock förutsättas att en sådan situation kan lösas praktiskt genom överenskommelse mellan den fackliga organisationen och JämO.

I paragrafens andra stycke görs en redaktionell ändring med anledning av ändringen i första stycket.

## 13.2 Lagen om allmän försäkring

### 4 kap. 3 §

I *tredje stycket* föreskrivs att när föräldrarna gemensamt har vårdnaden om barnet har varje förälder rätt att få föräldrapenning under hälften av den tid som föräldrapenning kan utges.

I *femte stycket* har införts en undantagsbestämmelse för förälder som på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barnet. Med uttrycket "varaktigt" avses att den bristande förmågan att vårda barnet i princip skall vara bestående eller att den i vart fall kan antas kvarstå under den tid som föräldrapenning kan utges, dvs. till dess barnet har fyllt åtta år eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret. Att föräldern på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barnet bör styrkas genom ett läkarutlåtande av vilket framgår sjukdomens eller handikappets inverkan på förälderns förmåga att vårda barnet. Med "den andra föräldern" avses såväl biologisk förälder som den som likställs med förälder enligt 2 § första stycket b-c.

*Sjätte stycket* har justerats så att möjligheten att överlåta ersättningsdagar till förmån för den andra föräldern begränsas såtillvida att 30 dagar av de dagar en förälder har inte skall kunna överlåtas. Samma begränsning gäller vid flerbarnsbörd. Om vårdnadsförhållandena förändras innan samtliga dagar med föräldrapenning har utnyttjats, får möjligheterna att överlåta rätt till föräldrapenning bedömas med hänsyn till de nya förhållandena.

### 4 kap. 6 §

Paragrafens femte stycke har ändrats så att föräldrapenningsnivån för föräldrar med gemensam vårdnad blir 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten under de första 30 dagarna för vardera föräldern och 80 procent för resterande tio månader. Detsamma gäller vid flerbarnsbörd. Om en förälder ensam har vårdnaden om barnet har den föräldern rätt till föräldrapenning på 90-procentsnivån under de första två månaderna. Om en förälder på grund av

sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barnet har den andra föräldern rätt till föräldrapenning på 90-procentsnivån under de första två månaderna. Någon möjlighet att "varva" dagar som ersätts enligt 90-procentsnivån med dagar som ersätts enligt 80-procentsnivån finns alltså inte. En följd av detta blir att för en förälder som inte uppfyllt kvalifikationsvillkoret i andra stycket kan de första 30 dagarna komma att ersättas endast enligt garantinivån. Vad gäller uttrycket "varaktigt" hänvisas till författningskommentaren till 4 kap. 3 §. Som anförts där avses också med "den andra föräldern" såväl biologisk förälder som den som likställs med förälder enligt 2 § första stycket b–c. För dagar då rätt till föräldrapenning överläts enligt 4 kap. 3 § utges föräldrapenning enligt samma nivå som skulle ha utgetts om någon överlåtelse inte hade skett. Det sagda innebär t.ex. att en förälder som ensam har vårdnaden om barnet kan överlåta dagar med ersättning på 90-procentsnivån till en styvförälder till barnet. Om vårdnadsförhållandena ändras innan samtliga dagar med föräldrapenning på 90-procentsnivån har tagits ut får i likhet med vad som gäller beträffande möjligheterna att överlåta rätten till föräldrapenning, även frågan om fördelning av dagar med respektive ersättningsnivå bedömas efter de nya förhållandena. Antalet dagar med ersättning enligt 90-procentsnivån kan således aldrig bli fler än sammanlagt 60.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna**

De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 1995. De nya reglerna gäller bara barn som föds efter lagens ikraftträdande. När det gäller den sänkta ersättningsnivån för föräldrapenningen skall dock för dagar som tas ut efter utgången av 1996 de nya reglerna tillämpas även för barn som har fötts före den första januari 1995.

## Innehåll

1 Inledning . . . . .	98
2 Kvinnornas roll i ekonomin . . . . .	99
3 Jämställdhet på arbetsmarknaden . . . . .	101
Arbetsmarknad . . . . .	102
Arbetslivsfrågor . . . . .	104
En ny jämställdhetslag . . . . .	105
Sexuella trakasserier i arbetslivet . . . . .	106
Regional- och näringslivsfrågor . . . . .	106
Pilotkommuner för jämställdhet . . . . .	108
4 Jämställdhet i utbildningen . . . . .	108
Jämställdhet – ett utbildningspolitiskt mål . . . . .	110
Jämställdhetsfrågor i lärarutbildningen . . . . .	111
5 Jämställdhet i familjen . . . . .	112
Män och föräldraledighet . . . . .	112
Män i barnomsorgen . . . . .	113
6 Kvinnors inflytande . . . . .	113
7 Våld mot kvinnor . . . . .	115

## 1 Inledning

Propositionen om jämställdhetspolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88:105, bet. 1987/88:AU 17, rskr. 1987/88:364) som antogs av riksdagen i juni 1988 hade formen av en femårig handlingsplan. Tidsbestämda mål och vissa åtgärder för att nå målen föreslogs i fråga om kvinnors roll i ekonomin, kvinnors inflytande samt jämställdhet på arbetsmarknaden, i utbildningen och i familjen. Handlingsplanen rörde ett flertal samhällssektorer med en viss tyngdpunkt på arbetsmarknads- och utbildningsområdena. I propositionen Olika på lika villkor om en ny jämställdhetslag, m.m. (prop. 1990/91:113, bet. 1990/91:AU 17, rskr. 1990/91:364) föreslogs ytterligare åtgärder för att förstärka och bredda handlingsplanen, liksom åtgärder för att motverka våld mot kvinnor.

Planen hade som ett uttalat syfte att ge möjlighet till en större långsiktighet i arbetet men också att markera en höjd ambitionsnivå för jämställdhetspolitiken. Till detta kan läggas syftet att förtydliga och konkretisera regeringens insatser på detta politikområde.

Planen har i dessa avseenden också haft sådana effekter. Den var en handlingsplan för regeringens arbete med frågorna under den aktuella perioden och angav samtidigt riktningen för det samlade arbetet för jämställdhet i samhället.

Inom vissa områden i handlingsplanen kan tydliga positiva resultat noteras, t.ex. den ökade kvinnorepresentationen i statliga styrelser m.m. samt utvecklingen av andelen kvinnor som skolledare. Inom andra områden, t.ex. utjämning av löner mellan kvinnor och män eller en ökad andel utbildningar och yrkesområden med en jämn könsfördelning, har emellertid sådana positiva förändringar ännu inte kommit till stånd.

De åtgärder och satsningar som föreslogs på handlingsplanens fem områden har nu genomförts. Vissa initiativ därutöver har också under perioden tagits av regeringen. En utförligare redovisning av utfallet av handlingsplanen finns i en inom Socialdepartementet upprättad promemoria (dnr S94/1241/Jäm).

Allmänt sett finns det i dag en större medvetenhet och en större bredd i kunskapen om jämställdhetsfrågor än för fem år sedan. Många känner till att det finns skillnader i villkor för kvinnor och män, att det är viktigt att ta vara på både kvinnors och mäns kompetens, att det behövs både kvinnor och män i beslutande församlingar, att det finns löneskillnader som beror på kön. Vidare finns en större medvetenhet om vikten av att båda föräldrarna delar på det praktiska ansvaret för hem och barn.

Det har också blivit allt tydligare att jämställdhet i betydande utsträckning handlar om hur makten och inflytandet i samhället är fördelat mellan kvinnor och män.



**Sammanfattning av utvecklingen:** Kvinnor har lägre inkomster än män vilket har samband dels med den ojämna fördelningen av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män, dels med att kvinnor har lägre löner än män. För att belysa kvinnors och mäns ekonomiska situation har undersökningar och utredningar initierats. Bland annat har löneskillnaderna mellan kvinnor och män utretts, en första riksrepresentativ tidsanvändningsundersökning har genomförts och i de två senaste Långtidsutredningarna har kvinnors ekonomiska förhållanden analyserats.

I handlingsplanen angavs ekonomiskt oberoende byggt på egen försörjning som ett centralt mål i jämställdhetspolitiken. Skillnaderna i ekonomisk standard mellan kvinnor och män skulle utjämnas framför allt genom att motarbeta den könsuppdelade arbetsmarknaden och genom att utjämna fördelningen mellan kvinnor och män av betalt och obetalt arbete. För att främja en sådan utveckling har under femårsperioden ett utvecklingsarbete påbörjats genom insamling och systematisering av data om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Fortlöpande redovisningar och analyser är en förutsättning för att kunna vidta åtgärder som stöder utvecklingen mot en jämn fördelning mellan kvinnor och män av samhällets ekonomiska resurser.

För att närmare belysa skillnaderna mellan kvinnors och mäns tid vad gäller förvärvsarbete, hemarbete, fritidsaktiviteter etc. uppdrog regeringen åt Statistiska centralbyrån (SCB) att genomföra en tidsanvändningsundersökning. En rapport lämnades i oktober 1992. Undersökningen som är en urvalsundersökning bland yrkesverksamma personer i Sverige visar bl.a. att drygt en tredjedel av människors tid upptas av arbete. Kvinnor förvärvsarbetar i genomsnitt 27 timmar per vecka medan män förvärvsarbetar 41 timmar i genomsnitt. Kvinnor använder i genomsnitt 33 timmar per vecka och män 20 timmar för hemarbete. Kvinnor och män ägnar således ungefär lika mycket tid åt arbete. Skillnaden är att kvinnor får sämre ekonomisk ersättning för sitt arbete eftersom hemarbetet är obetalt och inte pensionsgrundande. Störst likhet mellan kvinnors och mäns tidsanvändning finns i gruppen samboende barnlösa där båda arbetar heltid.

Regeringen tillkallade i juni 1991 en särskild utredare för att utreda arten och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män samt möjligheter att komma till rätta med förekommande lönediskriminering på arbetsmarknaden. Utredaren lämnade sitt betänkande (SOU 1993:7) Löneskillnader och lönediskriminering, om kvinnor och män på arbetsmarknaden i februari 1993. Av utredningen framgår att löneskillnaderna mellan kvinnor och män fortfarande är betydande. Till en del kan dessa skillnader förklaras med kvinnors och mäns olika fördelning efter yrke eller befattning, kvalifikationsnivå, ålder och utbildning. Det finns emellertid, enligt utredningen, löneskillnader som inte

går att förklara, löneskillnader som varierar mellan 1 och 8 procent. Förslag i Löneskillnadsutredningens betänkande behandlas i föreliggande proposition.

I Långtidsutredningarna 1990 och 1992 inom Finansdepartementet har särskilt kvinnornas situation analyserats (LU 90 bil. 23 och LU 92 bil. 16). Dessa utredningar har bl.a. visat att kvinnors ekonomiska beroende av enskilda män under de senaste decennierna har minskat genom att kvinnorna ökat sitt arbetskraftsutbud. Samtidigt har deras beroende av politiska och fackliga beslutsprocesser ökat. Vidare har påvisats hur förändringar i ekonomin påverkar och samverkar med utvecklingen av jämställdhet mellan kvinnor och män och vad ett svenskt EU-medlemskap kan betyda i detta sammanhang.

Vad gäller övriga utredningar och kommittéer inom regeringskansliet har utiner utarbetats för att tillgodose kraven på att resultat och eventuella förslag analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv. Direktiv till sådana utredningar som kan få betydelse för samhällets jämställdhetsmål fastställs efter gemensam beredning mellan Socialdepartementet och annat berört departement.

Sedan 1988 redovisas årligen för riksdagen vissa uppgifter avseende fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Dessa uppgifter har utökats under loppet av femårsperioden och årets redovisning (bil. 2 i denna proposition) är ytterligare utökad. En vidare utveckling av denna redovisning kommer att ske i samband med att regeringen tillsätter en utredning som skall belysa skillnader i kvinnors och mäns tillgång till ekonomiska resurser och möjligheter att utöva ekonomisk makt på individnivå, familjenivå och samhällsnivå.

Under femårsperioden har vidare en professur i nationalekonomi, särskilt kvinnoforskning, inrättats vid universitetet i Lund (prop. 1989/90:90, bet. 1989/90:UbU 25, rskr. 1989/90:328). Därmed bör kunskaperna om kvinnors roll i ekonomin i förhållande till mäns på sikt öka.

**Sammanfattning av utvecklingen:** Generellt har inte någon utveckling mot jämnare könsfördelning med avseende på yrkesområden skett under perioden. Inom 21 av 52 yrkesområden har dock könsfördelningen blivit jämnare medan det motsatta gäller för 19 yrkesområden. En fortsatt utjämning har ägt rum när det gäller kvinnors och mäns sysselsättning, såväl nationellt som regionalt. Från år 1990 beror denna förändring främst på att arbetslösheten ökat snabbare för män än för kvinnor. Även skillnader i medelarbetstid per vecka har minskat.

Ett flertal åtgärder för att förbättra kvinnors arbetsmiljö liksom för att stödja kvinnors företagande och deras roll i den regionala utvecklingen har vidtagits under perioden. Projektverksamhet har bedrivits för att motverka sexuella trakasserier i arbetslivet.

En ny jämställdhetslag trädde i kraft den 1 januari 1992.

Handlingsplanens mål för jämställdhet på arbetsmarknaden syftade dels till att utjämna skillnader mellan kvinnors och mäns förvärvsarbete och arbetstider på såväl nationell som regional nivå, dels till att bryta könsuppdelningen när det gäller yrkesområden och kvalifikations-/befattningsnivåer. För att uppnå målen föreslogs åtgärder bl.a. inom arbetsmarknads-, arbetslivs-, regional- och näringspolitiken.

Generellt kan sägas att femårsperiodens snabba utveckling från arbetskraftsbrist till hög arbetslöshet har påverkat insatser, arbetsmetodik och resultat. Nya frågeställningar, problem och behov har tillkommit genom att antalet arbetstillfällen inom mansdominerade branscher minskat drastiskt, samtidigt som kvinnornas framtida arbetsmarknad blivit allt svårare att bedöma mot bakgrund av den strukturomvandling som pågår bl.a. inom den offentliga sektorn.

Den tidigare utvecklingen mot ökande arbetskraftstal fortsatte under periodens båda första år. Arbetslösheten var liten och låg dessutom på samma nivå för både kvinnor och män, från att tidigare ha varit högre för kvinnor. Mot slutet av år 1990 steg arbetslösheten brant, men betydligt mer för män än för kvinnor. För första gången sedan år 1970 redovisade statistiken från arbetskraftsundersökningen (AKU) året därpå högre arbetslöshetstal för män än för kvinnor. Skillnaden i sysselsättning mellan könen utjämnades därmed ytterligare. Utjämningen kan avläsas såväl nationellt som regionalt.

Andelen deltidssysselsatta har under femårsperioden minskat för kvinnor och ökat för män. Skillnaden i veckoarbetstid mellan könen har därmed utjämnats något. Proportionerna mellan kort och lång deltid har i stort varit desamma för kvinnorna under dessa år, medan en något ökande andel av de deltidsarbetande männen nu har kort deltid.

De i handlingsplanen uppsatta målen för en jämnare könsfördelning inom olika yrkesområden utgick från AKU:s indelning i 52 grupper. Antalet yrkes-

områden med jämn fördelning (dvs. att båda könen är representerade med minst 40 procent) har minskat från fem till tre under åren 1988–1993. Antalet områden med stark snedfördelning (dvs. med minst 90 procent arbetstagare av samma kön) har dock minskat från 15 till 14. Könsfördelningen har blivit jämnare inom 21 yrkesområden och mindre jämn inom 19. Sammanfattningsvis kan konstateras att kvinnor under de aktuella åren ökat sina andelar på fler mansdominerade yrkesområden än män inom kvinnodominerade. Förändringarna sker långsamt och behöver följas under längre tid än handlingsplanens fem år.

Behovet att studera förändringar över längre perioder gäller även för kvalifikationsgrad och befattningsnivå. Andelen kvinnor i arbete av rutin-karaktär är mycket större än andelen män, medan motsatsen råder för chefsposter. Dessa förhållanden belystes år 1992 i studien *Man är chef*, som SCB genomförde på regeringens uppdrag och som ger möjlighet att återkommande följa utvecklingen på området.

I det följande redovisas de viktigaste åtgärderna inom berörda politikområden.

### *Arbetsmarknad*

Inom arbetsmarknadspolitikens område föreslogs fortsatta insatser mot deltidsarbetslösheten samt ökade aktiviteter från arbetsförmedlingens sida för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.

När handlingsplanen antogs hade insatser mot den ökande deltidsarbetslösheten inom främst den kommunala sektorn inletts. Dessa vidgades under följande år till fler branscher och fortsatte i stor omfattning så länge efterfrågan på arbetskraft var stor, men i takt med den växande arbetslösheten ökade även den registrerade deltidsarbetslösheten kraftigt. Andelen kvinnor bland de deltidsarbetslösa har minskat under perioden.

Den ekonomiskt största satsningen inom arbetsmarknadsområdet avsåg en femårig försöksverksamhet med stödinsatser före, under och efter genomgången arbetsmarknadsutbildning för kvinnor respektive män som väljer för sitt kön otraditionell utbildning. Högst 10 000 kronor per individ har under perioden kunnat disponeras av länsarbetsnämnd eller arbetsförmedling för särskilda insatser, upp till ett belopp på 70 miljoner kronor årligen (dvs. högst 7 000 personer per år).

Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) egen uppföljning visar att medlen använts i ringa utsträckning (ca 50 miljoner kronor under hela perioden). Några resultatmått i form av antal personer som fått del av stödet föreligger ej. AMS redovisar inga skäl till den låga förbrukningen, men konstaterar att insatser för kvinnor finansieras över olika anslag varför beloppet inte ger någon totalbild av verkets insatser på området. De projekt som genomförts har enligt AMS varit framgångsrika och även medfört goda möjligheter till metodutveckling.

Försöksverksamheten avslutades i och med budgetåret 1992/93. Regeringen konstaterade emellertid i 1993 års kompletteringsproposition att problemet med en könsuppdelad arbetsmarknad på intet sätt är löst. Därför föreslogs att 30 miljoner kronor av medlen får kvarstå för att även fortsättningsvis användas för projekt som syftar till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Medlen skall även användas för utbildningsinsatser för den egna personalen i samband med projekten. AMS fick samtidigt uppdraget att under hösten 1993 till regeringen redovisa sin strategi för hur detta arbete skall bedrivas under de närmaste tre åren. I uppdraget ingår även att utveckla ett uppföljningssystem som ger förutsättningar att kontinuerligt följa verkets jämställdhetsarbete.

De nu tilldelade projektmedlen har fördelats till länsarbetsnämnderna efter ansökan hos AMS. Alla län finns representerade med åtminstone ett – ofta flera – projekt och varje län har utsett en kontaktperson. En lägesrapport kommer att ställas samman till budgetårsskiftet 1994/95 och erfarenheterna från innevarande år kommer att ligga till grund för revideringar av det strategidokument som verket presenterat enligt ovan.

Regeringen har i budgetpropositionen 1993/94:100, bilaga 11, slagit fast att arbetet med att åstadkomma en mindre könsuppdelad arbetsmarknad måste bedrivas både i ett kort- och ett långsiktigt perspektiv, i låg- såväl som i högkonjunktur. En mängd olika åtgärder behövs och nya uppslag måste prövas. Möjlighet att pröva nya och annorlunda arbetsuppgifter finns för både kvinnor och män genom ungdomspraktik och arbetslivsutveckling. Viktiga uppgifter för arbetsförmedlingen att arbeta vidare med är enligt propositionen stimulans till kvinnors nyföretagande samt att uppmärksamma de unga flickor och kvinnor som genomgått utbildning till mansdominerade yrken inför deras övergång till arbete. Särskild uppmärksamhet skall vidare ägnas åt att bredda arbetsmarknaden för kvinnor i regionalpolitiskt prioriterade områden. För att ge Arbetsmarknadsverket fortsatta förutsättningar att utveckla metodik och pröva nya vägar för att minska könsuppdelningen på arbetsmarknaden föreslår regeringen att AMS också för budgetåret 1994/95 får förfoga över 30 miljoner kronor för projektverksamhet.

Genom senare års höga arbetslöshet har arbetsmarknadspolitikerna tvingats verka i en omfattning den inte är konstruerad för. Regeringen kommer därför att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (dir. 1993:132). I uppdraget ingår också att analysera hur arbetsmarknadspolitikerna kan bidra till att minska könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Utredningen skall dessutom analysera de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av samtliga de förslag som läggs fram.

Handlingsplanens åtgärder inom arbetslivspolitikerna avsåg bl.a. förbättringar av kvinnors arbetsmiljö och Arbetarskyddsstyrelsens roll/ansvar i detta sammanhang, utformning av handverktyg som passar kvinnor samt inrättande av ett särskilt jämställdhetsprogram vid Arbetsmiljöfonden.

I handlingsplanen påvisades stora brister i kunskaperna om kvinnors arbetsmiljö. Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) utformade därför år 1990 på regeringens uppdrag ett handlingsprogram för arbetsmiljöinsatser inom några särskilt utvalda kvinnodominerade branscher (kontorsarbete, elektroindustri, förskola och sjukvård). En oroande utveckling beskrevs där och behovet av kraftfulla insatser påtalades. Arbetsmiljökommissionens betänkande *Arbete och hälsa* (SOU 1990:49), som avlämnades ungefär samtidigt, visade på samma behov.

Våren 1991 genomfördes en rad ändringar i arbetsmiljölagen, som innebar en höjd ambitionsnivå i flera viktiga avseenden och som är av stor betydelse för det fortsatta utvecklingsarbetet kring kvinnors arbetsmiljö.

Regeringen har i olika sammanhang angivit att kvinnors arbetsmiljö måste bli föremål för mer omfattande insatser. Det har bl.a. lett till att området prioriterats inom Arbetarskyddsverket och att särskilda resurser avsatts. Arbete pågår med att integrera åtgärdsförslagen i det ovan nämnda handlingsprogrammet för kvinnors arbetsmiljö i moderniseringen av Yrkesinspektionens tillsyn. Under hösten 1993 har ett flerårigt metodutvecklingsprojekt startat i syfte att öka inspektionens kompetens inom området. Arbetet kommer att samordnas med insatser i samband med den nya föreskriften om internkontroll och även omfatta utbildnings- och informationsinsatser. Utvärdering kommer att ske successivt. Till detta arbete kommer även att knytas projekt om kvinnliga läkares arbetsmiljö och om belastningsskador till följd av ensidigt monotont arbete inom verkstadsindustrin.

Även inrättandet av Arbetslivsfonden år 1990 innebar en ambitionshöjning i arbetsmiljöarbetet. Något fler kvinnor än män ingår i de arbetsplatsprogram som hittills beviljats medel. Samtidigt visar en specialanalys av ett antal fallstudier att kvinnor på mansdominerade industriarbetsplatser tenderar att hamna i bakgrunden, trots att det är kvinnorna som har de mest monotona jobben. En särskild arbetsgrupp, ALFA-Q, med en kontaktperson i varje län, har i uppdrag att stödja arbetet för att förnya kvinnors arbetsliv. Fondens centrala styrelse har antagit ett program för gruppens arbete som skall gälla fram till den 1 juli 1995 då fonden avvecklas. Ett viktigt inslag i programmet är att dokumentera och sprida de kunskaper som fonden byggt upp om kvinnors arbetsmiljö till andra aktörer inom området.

Arbetsmiljöfonden, Arbetslivscentrum, Arbetsmiljöinstitutet, Folkhälsoinstitutet m.fl. andra organ har under perioden bedrivit arbete som på ett betydelsefullt vis ökat kunskapen om kvinnors arbetsliv. Detta arbete fortsätter. Folkhälsoinstitutet har därvid en viktig roll som kunskapsbank, informationsspridare och stöd för aktörer på olika nivåer i samhälle och arbets-

liv. I många fall har även insatser som görs på temat kvinnors hälsa nära samband med frågor om kvinnors arbetsmiljö.

Utifrån den forskning om handverktyg som initierats genom handlingsplanen och som genomförts vid Arbetsmiljöinstitutet pågår nu ett arbete med att ta fram prototyper som bättre än dagens verktyg skall passa både kvinnor och män. Syftet är att göra de tio vanligaste problemverktygen inom industrin ergonomiskt utformade och kommersiellt tillgängliga inom en snar framtid. Arbetet görs i samverkan mellan brukare, distributörer, tillverkare och forskare och stöds av Arbetslivsfonden.

År 1993 infördes vissa ändringar av begreppet arbetsskada i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring som bl.a. innebar att kravet att kunna påvisa orsakssamband mellan skadlig inverkan i arbetet och den försäkrades skada skärptes. Regeringen har i regleringsbrev för budgetåret 1993/94 uppdragit till Riksförsäkringsverket att följa utfallet av denna lagändring.

Ett särskilt jämställdhetsprogram (Kvinnor och Män i samverkan, det s.k. KOM-programmet) inrättades vid Arbetsmiljöfonden på regeringens uppdrag hösten 1988 och har under sin femåriga period disponerat ca 75 miljoner kronor. Programmets prioriterade områden har varit arbetsorganisation och arbetstider, värdering av kvinnors och mäns arbete samt rollfördelningen mellan kvinnor och män. Vidare har en del kultursatsningar gjorts i opinionsbildande syfte. Ungefär hälften av programmets resurser har koncentrerats till breda satsningar i tre regioner (fem län). En forskargrupp har varit knuten till programmet för att ge metodstöd vid uppläggning av projekt och för att utvärdera KOM-programmet i dess helhet. Ett tjugotal rapporter har hittills publicerats av forskargruppen, som kommer att slutföra sitt uppdrag till halvårsskiftet 1994. Inom KOM-programmet har erfarenheterna av den femåriga verksamheten samlats i olika skrifter som presenterats vid programmets avslutning i januari 1994.

Erfarenheterna från KOM-programmet har även givit spridningseffekter inom Arbetsmiljöfondens övriga verksamhet. Som exempel kan nämnas att fonden i januari 1993 bildade ett särskilt projektområde för forskning om Genus i arbetslivet och att könsperspektivet beaktas i allt fler av fondens verksamheter.

Regeringen har i budgetpropositionen 1993/94:100, bilaga 11, aktualiserat frågor om arbetstid och arbetstidsförkortningar. En pågående översyn av ledighetslagarna kommer att avslutas under våren 1994. Samtliga dessa frågeställningar är viktiga ur jämställdhetssynpunkt då de har betydelse för både kvinnors och mäns möjligheter att förena förvärsarbete och föräldraskap.

### *En ny jämställdhetslag*

Enligt vad som förutskickades i handlingsplanen tillkallades år 1988 en särskild utredare, vars utvärdering av jämställdhetslagen (betänkandet Tio år med jämställdhetslagen SOU 1990:41) låg till grund för en ny jämställdhets-

lag från den 1 januari 1992 (SFS 1991:433). Den nya lagen är liksom den tidigare uppbyggd med regler som dels ålägger arbetsgivaren att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete, dels förbjuder könsdiskriminering i arbetslivet. I den nya lagen infördes en skyldighet för arbetsgivaren att underlätta för både kvinnor och män att förena förvävsarbete och föräldraskap, liksom för att motverka att arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering. Vidare infördes en bestämmelse om att arbetsgivare som har tio anställda eller fler skall åläggas att årligen upprätta en plan för det jämställdhetsarbete som skall bedrivas under det kommande året. Vikten av att arbetsgivare och arbetstagare samverkar för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås betonas i den nya lagen, liksom att lagen främst siktar till att förbättra kvinnors villkor i arbetslivet. Särskilt viktigt är att parterna gemensamt verkar för att utjämna och förhindra skillnader som beror på kön när det gäller löner och andra anställningsvillkor. Förbudet mot könsdiskriminering skärptes på vissa punkter. Det gällde främst förbudet mot lönediskriminering som anpassades till vad som gäller inom EG. Ett uttryckligt förbud mot indirekt diskriminering infördes också i lagen. JämO:s ansvar för information och rådgivning vidgades dessutom till att omfatta även utbildningsområdet.

Vissa ytterligare ändringar i jämställdhetslagen föreslås i denna proposition (se avsnitt 2 och 7).

#### *Sexuella trakasserier i arbetslivet*

Enligt intentionerna i handlingsplanen uppmärksammades frågan om skydd mot sexuella trakasserier i arbetslivet inom ramen för utvärderingen av den tidigare jämställdhetslagen. Som framgår ovan ledde det till ett förstärkt skydd i den nya lagen. Under år 1991 beviljade regeringen medel ur anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder för några projekt på området. Året därpå inbjöds arbetsmarknadens parter att inkomma med projektansökningar för att synliggöra och motverka sexuella trakasserier på arbetsplatserna på bredare front. Elva organisationer beviljades sammanlagt 1,5 miljoner kronor till projekt som för närvarande successivt avslutas. En samlad redovisning kommer att presenteras under år 1994.

#### *Regional- och näringslivsfrågor*

Inom detta område föreslås i handlingsplanen bl.a. åtgärder för att minska antalet dispenser från könskvoteringsregeln inom det regionalpolitiska stödet, insatser för kvinnliga företagare samt en kartläggning av andelen kvinnor i beslutande positioner i näringslivet.

Könskvoteringsregeln inom det regionalpolitiska stödet, som infördes år 1974, innebär att minst 40 procent av de anställningar som skapas till följd av stödet skall förbehållas vardera könet. Länsarbetsnämnderna i stödlänen, som då hade att besluta i frågan, inkom år 1990 på regeringens uppdrag med



handlingsplaner för att nedbringa antalet dispenser. Sedan dess har nämndernas roll ändrats genom att beslut om stödet överfördes till länsstyrelserna år 1991. De senaste fem budgetåren har kvinnornas andel av de nytillkomna jobben legat på 36, 35, 30, 38 respektive 30 procent.

För att stödja kvinnor som startar eller driver företag initierade regeringen ett treårigt projekt hos Statens Industriverk, vars arbete på området sedan drivits vidare av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). Utvecklingsfondernas verksamhet som särskilt riktar sig till kvinnor har ökat under perioden. I de flesta fall är det fråga om rådgivning och utbildning samt åtgärder för att stimulera nätverk och gemensamma marknadsföringsinsatser. Regeringen har under år 1993 gett NUTEK två nya uppdrag, där det ena avser ett treårigt handlingsprogram för att främja kvinnors företagande inom stödområdet och det andra vissa utvidgade insatser generellt i landet under innevarande budgetår. Tjugo respektive fem miljoner kronor har avsatts för dessa båda ändamål. NUTEK skall redovisa det senare uppdraget våren 1994 samt lämna förslag om framtida inriktning av åtgärderna. Regeringen avser vidare att ge NUTEK i uppdrag att närmare utreda frågan om finansieringsmöjligheter för kvinnor som startar eget och bl.a. studera om befintliga former behöver ändras eller nya skapas för att bättre passa kvinnors behov.

NUTEK har genomfört en kartläggning av hur stor andel av länsstyrelsernas projektmedel som använts särskilt till att förbättra kvinnornas villkor i länen under åren 1987/88–89/90 (NUTEK, R 1992:15). Den kartläggningen tillsammans med senare uppföljningar visar att andelen ökat från marginella 2,1 procent i början av perioden till 3,7 procent budgetåret 1990/91, för att de båda följande åren minska. Budgetåret 1992/93 uppgick andelen till 2,6 procent.

Två län har hittills tagit fasta på den regionalekonomiska kommitténs förslag från år 1989 (betänkandet Fungerande regioner i samspel SOU 1989:55) om s.k. resurscentra för kvinnor och har introducerat en samverkan regionalt och lokalt i denna form för att stärka kvinnornas position. Intresset för liknande satsningar är stort i många andra län.

Glesbygdsmyndigheten, som tillkom år 1991, har initierat ett programområde för kvinnor och etablerat sig som en viktig part i arbetet med att stärka kvinnornas villkor i glesbygd och på landsbygd. Även Lantbruksstyrelsen/Jordbruksverket har tagit viktiga initiativ på området som länsstyrelsernas lantbruksenheter bygger vidare på. De tre län som ingår i stödområde I har under senare år haft s.k. särskilda infrastrukturmedel som bl.a. använts till ett programområde för kvinnor.

Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) har av regeringen år 1992 fått i uppdrag att särskilt uppmärksamma kvinnornas situation i samband med studier av små och medelstora arbetsmarknaders utvecklingsmöjligheter. I sitt forskningsprogram för åren 1993–1996 fastslår ERU att kvinnoperspektivet skall finnas med i vart och ett av de tre huvudområden som är aktuella under perioden.

Regeringens fortsatta regionalpolitiska insatser för kvinnor kommer att behandlas i den särproposition om regionalpolitiken som läggs fram för riksdagen under våren 1994.

SCB har på regeringens uppdrag kartlagt andelen kvinnor i ledande ställning inom såväl privat som offentlig sektor (Man är chef, SCB 1992). Studien visar att knappt 10 procent av cheferna inom privat sektor var kvinnor år 1990, medan motsvarande andel inom offentlig sektor var 30 procent. Under våren 1993 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att undersöka möjligheterna till en jämnare könsfördelning på chefsnivå inom näringslivet. Utredningens förslag som presenterats i februari 1994 (betänkandet Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap SOU 1994:3) behandlas i denna proposition (se avsnitt 5.3).

#### *Pilotkommuner för jämställdhet*

Enligt handlingsplanen borde väsentligt bättre förutsättningar för jämställdhet på lokal nivå kunna uppnås genom en samordning av insatserna inom flera olika politikområden. En femårig försöksverksamhet genomfördes med en sådan samordning i tre kommuner. En utvärdering av denna "pilotverksamhet" i Bengtsfors, Södertälje och Umeå kommer att vara slutförd den 31 juli 1994. En preliminär bedömning är att det varit betydelsefullt med en central placerad projektledare som lyft fram jämställdhetsfrågorna och synliggjort problemen. Därigenom har kommunerna kommit att ta ett större ansvar för det aktiva jämställdhetsarbetet.

## 4 Jämställdhet i utbildningen

**Sammanfattning av utvecklingen:** Könsuppdelningen på olika studievägar i gymnasieskolan och inom universitet och högskolor består – med några undantag. I ett längre perspektiv har andelen flickor inom teoretisk teknisk utbildning stadigt ökat. Andelen män/pojkar har också ökat inom utbildning för vård och omsorg. Studieavbrotten har minskat totalt. De elever som gjort ett otraditionellt val avbryter dock oftare sina studier än andra elever.

Tyngdpunkten i jämställdhetsarbetet inom utbildningen har förskjutits från en strävan att uppnå jämn könsfördelning på olika utbildningsvägar till frågan om hur innehåll och metoder i undervisningen bör förändras för att ge varje individ, oavsett kön, samma möjligheter att utveckla sina personliga ambitioner, intressen och talanger.

Andelen kvinnliga skolledare har ökat markant.

En jämnare fördelning av flickor och pojkar, kvinnor och män på olika utbildningsvägar kommer på sikt att bryta den könsuppdelade arbetsmark-

naden. Handlingsplanens mål för utbildningsområdet formulerades med detta som utgångspunkt. Det långsiktiga mål som sattes upp för såväl gymnasieskolan som universitet och högskolor var att ingetdera könet skulle vara representerat med mindre än 40 procent inom de olika utbildningarna. För en femårsperiod sattes därutöver upp konkreta mål för vissa studievägar. Särskilda åtgärder föreslogs inom både skolan och den högre utbildningen för att målen skulle nås. Åtgärder föreslogs även för att öka andelen kvinnliga skolledare liksom insatser i form av fortbildning av lärare och annan skolpersonal, utvecklingsarbete och fortsatt forskning.

De kvantitativa mål som formulerades för handlingsplanens fem år om en jämnare könsfördelning på olika studievägar i gymnasieskolan och den högre utbildningen har inte i något fall uppfyllts. Även om positiva tendenser kan avläsas i ett längre perspektiv med en ökad andel kvinnor på teoretiska tekniska utbildningsvägar och fler män på vissa vård- och omsorgsutbildningar är utvecklingen inte entydig. Det finns förändringar under perioden som visar på motsatsen. Som exempel kan nämnas den industriella-tekniska linjen där 17 procent kvinnor antogs år 1987. Motsvarande andel år 1992 var 1 procent. Inom universitet och högskolor var antalet institutioner där nyantagna studenter till minst 91 procent dominerades av det ena könet omkring 130, läsåret 1988/89. Läsåret 1991/92 hade antalet ökat till 140, dvs. en förstärkning av könsuppdelningen har skett. De informationssatsningar och kampanjer som genomförts i syfte att minska könsbundna studieval har oftast givit tillfälliga framgångar som avklingat när kampanjerna upphört.

Målet om en ökad andel kvinnliga skolledare har uppfyllts och t.o.m. överträffats. År 1992 var andelen kvinnliga rektorer 35 procent och andelen kvinnliga studierektorer 42 procent. Det finns dock geografiska skillnader. I några kommuner är könsfördelningen bland skolledarna relativt jämn medan det i andra inte finns någon enda kvinnlig skolledare.

Även om målen bara delvis uppfyllts har handlingsplanen lett till en rad åtgärder som syftar till att främja jämställdhet i utbildningen.

Särskilda satsningar har gjorts både inom skolan och universitet och högskolor för att bryta det könsbundna studievalet och stimulera särskilt flickors intresse för naturvetenskap och teknik. Ett exempel är de sommarkurser i teknik som många kommuner anordnar för flickor i högstadiet. Särskilda medel anslås sedan läsåret 1985/86 i statsbudgeten för den verksamheten. Syftet med kurserna är, förutom att stimulera teknikintresset, att pröva pedagogiska metoder som också kan användas i den vanliga skolundervisningen.

Nya undervisningsformer prövas också inom de teknik- och naturvetarcentra som byggts upp på olika håll i landet. Dessa centra är fristående verksamheter som sinsemellan arbetar på olika sätt. De utnyttjas ofta av skolorna och har en viktig funktion när det gäller fortbildning av lärare. Regeringen har i årets budgetproposition (1993/94:100, bil. 9) föreslagit att 6 miljoner kronor skall ställas till förfogande under två år för att stödja befintliga och blivande teknik/ och naturvetarcentra.

Andra insatser för att på lång sikt öka rekryteringen till teknisk/naturvetenskaplig utbildning är dels ett uppdrag till Rådet för grund-

läggande högskoleutbildning, dels ett uppdrag till Skolverket och Verket för högskoleservice (VHS). Fem miljoner kronor per år skall under tre år användas av Grundutbildningsrådet för utveckling av både innehåll och utbildningsformer inom den tekniska/naturvetenskapliga högre utbildningen i syfte att göra utbildningen mer attraktiv för kvinnliga studenter. Sjuttion miljoner kronor får Skolverket och VHS använda under fem år (1993–98) för att sprida goda idéer och modeller och för att ta fram en övergripande strategi för metodutveckling av undervisningen i teknik och naturvetenskap. Särskild uppmärksamhet skall ägnas kvinnliga studenter.

För att bredda rekryteringsunderlaget till teknisk/naturvetenskaplig högskoleutbildning inrättades fr.o.m. hösten 1992 ett tekniskt/naturvetenskapligt basår. Det vänder sig till dem som gått samhällsvetenskaplig eller ekonomisk linje i gymnasieskolan. Kvinnliga studerande ges förtur vid antagning.

### *Jämställdhet – ett utbildningspolitiskt mål*

Genom den pågående reformeringen av utbildningsväsendet har en ny ansvarsfördelning mellan stat och kommun och ett nytt system med en mål- och resultatorienterad styrning av skolan och universitet och högskolor genomförts. Klart uttalade mål för jämställdhetsarbetet i skolan har funnits sedan slutet av 1960-talet. Det är emellertid först genom det nyligen införda styrsystemet som krav ställs på återkommande uppföljning och utvärdering på nationell nivå. Detta ger regering och riksdag betydligt ökade möjligheter att följa utvecklingen av arbetet för att förverkliga jämställdhetsmålet.

I 1 kap. 2 § skollagen (1990:1477) slås fast att "alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom". Vidare är enligt 2 kap. 8 § skollagen varje kommun skyldig att i sin skolplan redovisa vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att uppnå jämställdhet mellan könen inom skolområdet.

Från och med läsåret 1994/95 gäller en ny läroplan för de frivilliga skolorna. Från samma tidpunkt skall vissa delar av den nya läroplanen för det obligatoriska skolväsendet också kunna tillämpas. Av riktlinjerna (prop. 1992/93:220 och prop. 1992/93:250) för de nya läroplanerna framgår att jämställdhet mellan kvinnor och män tillhör den värdegrund, som skolans verksamhet skall bygga på.

Skolverket redovisar i sin anslagsframställning för åren 1994/95–1996/97 arbetet med att utveckla en strategi för utvärdering och utveckling av jämställdhetsfrågorna inom ungdomsskolan. Bland annat framhålls att intresset framöver mer måste "riktas mot kritisk granskning av hur kunskaper förmedlas och införlivas samt effekterna av innehåll och budskap i läromedel och undervisning." En programövergripande plan för jämställdhetsfrågor skall vara klar under våren 1994. Syftet är dels att definiera begreppet jämställdhet utifrån ett skol- och elevperspektiv och ange vägledande principer för arbetet, dels att ta fram en modell för hur samlade erfarenheter och kun-

skaper inom jämställdhetsområdet kan nyttiggöras bl.a. lokalt på de enskilda skolorna. Hur jämställdhet som kunskapsområde och pedagogisk fråga skall hanteras i lärar-, skollärover utbildning och fortbildning är ett annat område i planen.

För att förnya och blåsa nytt liv i jämställdhetsarbetet och fördjupa kunskaperna om konststillhörighetens betydelse för flickors och pojkars olika villkor och förutsättningar i skolan har Utbildningsdepartementet tillsatt en *arbetsgrupp om kvinnligt och manligt i skolan*. Gruppen skall redovisa hur skolans arbetsformer, undervisningens utformning, ämnenas förläggning i tiden och hur exempelvis skillnader mellan flickors och pojkars intressen och förhållningssätt i olika åldrar kan bli en tillgång – och inte ett hinder – i skolan. En slutrapport med åtgärdsförslag skall lämnas under 1994.

Ramar för jämställdhetsarbetet vid universitet och högskolor anges i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100).

Av högskolelagen 1 kap. 5 § framgår att jämställdhet mellan kvinnor och män alltid skall iakttas i högskolornas verksamhet. I högskoleförordningen 1 kap. 8 § framhålls också jämställdhetslagen (1991:433) och jämställdhetsförordningen (1984:803) som bestämmelser för anställda vid universitet och högskolor. För studenterna anges i 8 kap. 8 § i högskoleförordningen att "vid i övrigt lika meriter får urval ske med hänsyn till kön i syfte att förbättra rekryteringen av studenter från kraftigt underrepresenterat kön".

Dessa övergripande mål för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män i högre utbildning och forskning har följts upp i de beslut som riksdagen, våren 1993, fattat om ramar för ett treårigt utbildningsuppdrag till universitet och högskolor (prop. 1992/93:169, Högre utbildning för ökad kompetens) och om forskningspolitiken för perioden 1993/94–1995/96 (prop. 1992/93:170, Forskning för kunskap och framsteg). Av propositionerna framgår att regeringen anser det angeläget att främja jämställdhet mellan kvinnor och män inte bara som en självklar rättviseaspekt utan som ett led i en strävan att höja kvaliteten i utbildningen och stärka Sverige som kunskapsnation. I ett tiopunktsprogram (prop. 1992/93:170) presenterades åtgärder dels för att främja jämställdhetsarbetet inom universitet och högskolor och bl.a. öka andelen kvinnliga forskarstuderande och lärare, dels för att stödja kvinno- och jämställdhetsforskningen. De åtgärder som vidtagits med anledning av programmet kommer regeringen att redovisa under våren 1994.

Sedan sommaren 1992 arbetar en särskild grupp inom Utbildningsdepartementet med jämställdhetsfrågor inom högre utbildning och forskning, den s.k. *JÄST-gruppen*.

### *Jämställdhetsfrågor i lärarutbildningen*

Hösten 1988 inbjöds samtliga högskolor med lärarutbildning att ansöka om medel för utvecklingsinriktade projekt i syfte att få en utbildning som ger blivande lärare bättre kunskaper om jämställdhet mellan kvinnor och män. 14 högskolor fick stöd från anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder. Flera olika

modeller för lärarutbildningen har tagits fram liksom läromedelsanalyser, undervisningsmaterial och underlag för en bättre metodik. En särskild satsning har också gjorts för att stimulera och stödja kvinnor med yrkesteknisk grundutbildning att utbilda sig till yrkeslärare.

Regeringen inbjöd på liknande sätt hösten 1991 högskolor med förskolläro- och fritidspedagogutbildningar att söka projektmedel för att utveckla kurser eller moment om jämställdhetsfrågor som skulle ingå i grundutbildningen. Nio högskolor har beviljats medel. Jämställdhetskurser har tagits fram, läromedel har granskats och särskilda satsningar har genomförts för att öka andelen män på dessa utbildningslinjer.

## 5 Jämställdhet i familjen

**Sammanfattning av utvecklingen:** Trots kraftfulla satsningar på information, opinionsbildning och projektverksamhet av olika slag har fädernas uttag av föräldrapenning inte ökat i nämnvärd utsträckning. År 1988 tog fäderna ut 6,5 procent av det totala antalet föräldrapenningdagar. År 1992 var motsvarande siffra drygt 9 procent. Målet att öka andelen män i barnomsorgen har inte uppnåtts under perioden.

### *Män och föräldraledighet*

Ett viktigt mål i handlingsplanen var att andelen män som utnyttjar möjligheterna till en längre sammanhängande period av vård och omsorg om det egna barnet bör öka. Detta mål konkretiseras något i propositionen Olika på lika villkor, om en ny jämställdhetslag m.m. (prop. 1990/91:113), där det sägs att vid utgången av år 1993 bör minst två tredjedelar av fäderna i någon utsträckning använda möjligheten att utnyttja föräldrapenningen med anledning av barns födelse.

Både aktivt arbete med opinionsbildning riktad till män och projektverksamhet har företagits i syfte att öka fädernas uttag av föräldrapenningdagar. Idégruppen för mansrollsfrågor har genom egna undersökningar, seminarier och ett flertal rapporter, som fått stor spridning, starkt bidragit till opinionsbildningen. Gruppen avslutade sin verksamhet år 1992. Under perioden har regeringen anslagit medel för särskilda informationsinsatser på området. Arbetsplatser inom både privat och offentlig sektor har beviljats bidrag för att påverka attityder och förhållanden i arbetslivet och därmed underlätta för fäder att vara föräldralediga. Informationskampanjer har genomförts och utvecklingsarbete har bedrivits. Under hösten 1992 och vintern 1993/94 genomfördes också annonskampanjer om pappaledighet. Hösten 1992 tillät även den särskilda arbetsgruppen om papporna, barnen och arbetslivet med uppdrag att utarbeta förslag och modeller för att undanröja hinder för en

mer allmänt utnyttjad föräldraledighet av fäder. Gruppen lämnade under hösten 1993 sin första delrapport.

Trots dessa satsningar på information, opinionsbildning och projektverksamhet av olika slag under femårsperioden har fädernas uttag av föräldrapenning ökat mycket lite. På vissa orter där t.ex. försäkringskassan informerat särskilt om pappaledighet eller där särskilda pappagrupper bildats inom ramen för föräldrautbildningen har man dock kunnat konstatera att fäder tagit ut fler föräldrapenningdagar än vad som gäller i genomsnitt för riket.

År 1988 tog fäderna ut 6,5 procent av det totala antalet föräldrapenningdagar. År 1992 var motsvarande siffra drygt 9 procent. Uppgift för år 1993 föreligger först i maj 1994.

Ytterligare insatser för att öka fädernas uttag av föräldrapenning föreslås i denna proposition (se avsnitt 8).

### *Män i barnomsorgen*

Det är angeläget att barn får både kvinnliga och manliga förebilder i barnomsorgen. Därför var ett allmänt mål i handlingsplanen att andelen män i barnomsorgen borde öka. Projektverksamhet har varit ett av medlen för att nå detta mål. Projekten har bl.a. handlat om att intressera manliga ungdomar för att välja vårdlinjen på gymnasiet eller förskolläraryt utbildning.

För att belysa frågan om fler män i barnomsorgen har Socialdepartementet inbjudit till två seminarier, ett år 1989 och ett år 1993. Båda seminarierna finns dokumenterade, det senaste i rapporten Varför vill killar inte jobba på dagis och fritids? (Socialdepartementet 1993). Även inom Nordiska Ministerrådets ram har initiativ tagits till ett nordiskt projekt om män i barnomsorgen. Inom projektet kommer förslag och handlingsstrategier att presenteras under år 1994.

År 1988 var andelen män i barnomsorgen 5,5 procent; år 1992 var motsvarande andel 5,1 procent. En förklaring till att andelen män sjunkit kan vara att antalet anställda inom barnomsorgen totalt sett har ökat under denna period. Siffrorna visar dock med all tydlighet att målet att öka andelen män inom barnomsorgen inte har uppnåtts under femårsperioden.

## 6 Kvinnors inflytande

**Sammanfattning av utvecklingen:** Arbetet med frågor om kvinnors inflytande i statliga organ har varit framgångsrikt.

Första etappmålet om 30 procent kvinnor den 1 juli 1992 har uppnåtts. En utvärdering har visat att kombinationen av de åtgärder som vidtagits har varit effektiv.

Målen för andelen kvinnor i statliga styrelser på central och regional nivå och i statliga kommittéer skulle år 1992 vara 30 procent, år 1995 40 procent och slutmålet, en jämn könsfördelning (50/50), skulle uppnås inom en tioårsperiod, dvs. år 1998. I handlingsplanen uttalades också att om 30-procentsmålet inte hade uppnåtts till år 1992, skulle frågan om en författningsreglering då prövas.

De åtgärder som statsmakterna i första hand har satsat på under femårsperioden är ekonomiskt stöd till projektverksamhet i syfte att stimulera ett aktivt arbete, främst hos de organisationer som nominerar ledamöter till statliga organ, nya rutiner för regeringens handläggning av ärenden som rör styrelseuppdrag m.m. samt årlig redovisning av könsfördelningen i de aktuella organen till riksdagen.

Totalt sett har ca 9 miljoner kronor fördelats på 114 projekt under perioden 1988–1991. Satsningar har skett på långsiktiga utbildningsprojekt, projekt rörande organisationers arbetsformer och arbetsvillkor samt kvinnors avhopp samt projekt inriktade på valberedningar. Vidare har lokalt förankrade projekt som satt unga kvinnor i fokus samt projekt som syftat till opinionsbildning tilldelats medel.

Regeringen har också förändrat sina interna rutiner när det gäller beredning av ärenden som rör uppdrag. Detta innebär att fackdepartementens förslag till ledamöter i statliga styrelser och kommittéer anmäls för godkännande till jämställdhetsenheten hos det statsråd som är jämställdhetsminister. Först därefter tas ärendet upp till beslut i regeringen. Det innebär också att regeringen ber organisationer m.fl. som inbjuds att föreslå ledamöter i statliga styrelser och kommittéer att lämna förslag på två namn, en kvinna och en man, för varje erbjuden plats.

År 1992 uppgick andelen kvinnor i de statliga styrelserna till 30 procent. Det innebar en ökning med nära 15 procentenheter under en sexårsperiod. Det första etappmålet var därmed uppnått. I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 12 s. 288 f.) konstaterade regeringen att utvecklingen visat att det går att åstadkomma förändring i detta avseende på frivillig väg, under förutsättning att det finns konkreta mål och att ett metodiskt arbete bedrivs för att nå de uppsatta målen.

Den positiva utvecklingen för ökad kvinnorepresentation i de statliga styrelserna och kommittéerna har fortsatt. Under år 1993 uppgick andelen kvinnor i de statliga styrelserna sammantaget till 32 procent. Andelen kvinnor i de centrala styrelserna uppgick till 37 procent, en ökning sedan år 1992 med en procentenhet. Andelen kvinnliga ordförande i de centrala styrelserna har ökat med två procentenheter till 20 procent.

I de regionala styrelserna utgjorde andelen kvinnor 29 procent, en ökning med två procentenheter sedan föregående år (se vidare bil. 3).

De senaste fem årens arbete med dessa frågor har utvärderats på regeringens uppdrag. Utvärderingen, som utförts av Maud Landby Edwards och Gertrud Åström vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, finns redovisad i rapporten. Många kände sig manade, men få blevo kallade – en granskning av arbetet för ökad kvinnorepresentation



(Socialdepartementet, juni 1993). Utvärderingen visar att just kombinationen av åtgärder som vidtagits varit effektiv och att ett fortsatt arbete med dessa frågor bör bygga på den redan utmejslade modellen, om än med en något klarare inriktning. Forskarna bedömer att etappmålet 40 procent kvinnor i dessa organ år 1995 kommer att bli betydligt svårare att uppnå.

Handlingsplanens konkreta mål för år 1992, dvs. en kvinnorepresentation på 30 procent i statliga styrelser, har således uppnåtts och den positiva utvecklingen har fortsatt även under år 1993. Arbetet med frågor om kvinnors inflytande i statliga organ kan därför bedömas som framgångsrikt.

Förslag till fortsatta åtgärder för att öka kvinnors inflytande i beslutsfattande församlingar tas upp idenna proposition (se avsnitt 5).

## 7 Våld mot kvinnor

**Sammanfattning av utvecklingen:** Våldet mot kvinnor är fortfarande utbrett och förekommer överallt i samhället. Ett flertal åtgärder har vidtagits för att motverka våldet och lindra dess verkningar. I syfte att göra åtgärderna mer effektiva och få en större genomslagskraft har en kommission tillkallats om våld mot kvinnor.

Genom propositionen (1990/91:113) Olika på lika villkor, kompletterades handlingsplanen med ett åtgärdsprogram i frågor som rör våld mot kvinnor. Samtliga de åtgärder som föreslogs i propositionen har genomförts. Bland de åtgärder som genomförts under senare år kan nämnas ny lagstiftning samt ändringar i befintlig lagstiftning, insatser i förebyggande syfte och förbättringar av skyddet för de kvinnor som utsatts eller riskerar att utsättas för våld. Därtill kommer att kvinnojourerna har fått väsentligt ökat stöd från det allmänna under senare år. En redovisning av hittills vidtagna och pågående åtgärder återfinns i direktiven (dir. 1993:88) till den kommission (S 1993:11) som regeringen har tillsatt för frågor om våld mot kvinnor.

Rikspolisstyrelsen har därefter inkommit med en utvärdering av de insatser som vidtagits i fråga om larm och annan utrustning samt försöksverksamhet med livvaktsskydd. Av redovisningen framgår att livvaktsskydd under 1992/93 anvisats vid två tillfällen inom ramen för försöksverksamheten, att skyddshundar använts vid två tillfällen och att under samma tid larmutrustning, s.k. trygghetspaket, lånats ut i tvåhundra fall. I rapporten uttalas bl.a. att verksamheten fungerat väl. Det framhålls att livvaktsskydd är en kostnadskrävande och för den bevakade påfrestande metod och att det därför är viktigt att den inte nyttjas annat än då det bedöms absolut nödvändigt och under så kort tid som möjligt. Av rapporten framgår vidare att trygghetspaketen kommit till ökad användning och med gott resultat och att dessa synes täcka i vart fall en del av de skyddsbehov som man trots sig kunna lösa endast med livvakter.

Regeringen har beräknat medel för kostnader för fortsatta akuta åtgärder för att skydda kvinnor vid våldsbrott i årets budgetproposition (prop. 1993/94: 100, Bilaga 3, anslaget B5. Lokala polisorganisationen).

Rikspolisstyrelsen har vidare i juli 1993 lämnat en slutrapport över uppdraget att, tillsammans med Socialstyrelsen, Domstolsverket och Riksåklagaren, genomföra fortbildning av berörda yrkesgrupper inom rättsväsendet liksom inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Av rapporten framgår att betydligt fler personer än vad som inledningsvis uppskattades har omfattats av utbildningen; bara den lokala verksamheten beräknas omfatta drygt 18 000 personer. I rapporten framhålls att de regionala och lokala kontaktnät som bildats under utbildningen kommer att bli mycket värdefulla i handläggningen av ärenden som rör våld mot kvinnor och i olika samarbets- och utbildningsinsatser.

Socialstyrelsen har fått medel från femte huvudtitelns reservationsanslag Särskilda jämställdhetsåtgärder för att bedriva ett utvecklingsarbete i syfte att åstadkomma ett förbättrat regionalt myndighetssamarbete i dessa frågor. Projektet pågår i fem län och bedrivs under en treårsperiod. Av en delrapport (Socialstyrelsen, Myndighetssamarbete vid kvinnomisshandel, Delrapport 2) framgår att en inventering har gjorts av hur myndigheter och organisationer i de fem länen handlägger ärenden om kvinnomisshandel. Inventeringen visar bl.a. att ingen myndighet har utvecklat särskild kompetens för att arbeta med misshandlade kvinnor. Cirka 3 000–4 000 personer har hittills berörts av projektet och lokala samverkansgrupper har bildats i flera län. En kontinuerlig utvärdering görs av projektet som avslutas under våren 1995.

En viktig utgångspunkt för den kommission som regeringen tillsatt om våld mot kvinnor är att öka insikterna om kvinnovåldets bakomliggande orsaker och mekanismer och att lämna förslag som leder till att dessa frågor kan angripas på bred front. Detta bör kunna bidra till att nya metoder att närma sig problemen utvecklas och att åtgärderna blir mer effektiva och får större genomslagskraft. Den utvärdering och översyn som kommissionen skall göra i dessa frågor skall ske ur ett kvinnoperspektiv. Kommissionens uppdrag omfattar bl.a. frågor som rör både socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt rättsväsendet.

Kommissionen har även ett särskilt uppdrag att överväga behovet av att inrätta s.k. våldtäktskliniker och om så är fallet närmare ange förutsättningarna för sådan verksamhet. För denna del av uppdraget har kommissionen underhand fått förlängd tid. Kommissionen kommer att överlämna sina bedömningar och förslag i denna fråga under våren 1994.

# Fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män

Prop. 1993/94:147  
Bilaga 2

Liksom föregående år redovisas vissa uppgifter om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Årets statistikbilaga är utökad jämfört med föregående års redovisning vilken återfinns i proposition 1992/93:100 bilaga 12.

Förutom den officiella statistiken och vissa specialbearbetningar av denna redovisas kortfattat olika engångsundersökningar av intresse i detta sammanhang. Redovisningen görs ur ett livscykelperspektiv. För barn och ungdom redovisas endast punktvisa undersökningar. På sikt är syftet att statistiskt kunna följa flickor och pojkar, kvinnor och män vad gäller ekonomiska resurser under livets gång.

## *Före förvärvslivet*

Flickors och pojkars veckopengar, sparande och utgifter har undersökts av Sparbanksgruppen AB (Rapport Veckopengen II, 1992). Rapporten baseras på 6 000 svar från barn i åldrarna 7–12 år. Förhållandena avser år 1991. En liknande undersökning gjordes 1986. Studien 1991 visar att pojkar ofta får mer pengar än flickor. Skillnaderna är inte så stora, men de är alltid till pojkarnas fördel. Detta är en förändring sedan 1986 då inkomsterna var mer jämställda.

Nästan vartannat barn måste hjälpa till hemma för att få sin vecko/månadspeng. Främst hjälper de till med att städa det egna rummet eller med allmänt hushållsarbete. Det är vanligast att flickorna hjälper till med hushållsarbete och pojkarna med trädgårdsarbete.

Konsumentverket har publicerat en rapport om ungdomars ekonomi. Den bygger på en enkätundersökning som gjordes 1991 bland ett statistiskt representativt urval ungdomar mellan 13–24 år. Flickor har en medelinkomst per månad på 2 100 kr och pojkar på 2 800 kr efter skatt. Redan i denna ålder har pojkar betydligt högre arbetsinkomster. De har i något större utsträckning fast arbete och fler pojkar än flickor bland de studerande arbetar under loven. Tillfälligt arbete under terminstid är däremot vanligare bland flickorna. I 20–24 årsåldern är pojkarnas arbetsinkomster i genomsnitt 1 000 kr högre per månad än flickornas.

## *Under förvärvslivet*

I **tabell 1** visas sambandet mellan lön och den formella skolmässiga utbildningsnivån för kvinnor och män i olika sektorer. Uppgifterna avser samtliga anställda inom stat, kommuner och landsting, både LO-grupper och tjänstemän, medan för den privata sektorn endast tjänstemän ingår. Antalet anställda omfattar såväl heltids- som deltidsanställda. Månadslönen avser heltidsanställda.

Tabell 1 Månadslön för anställda inom olika sektorer med fördelning på utbildningsnivå år 1992. Kronor per månad

Prop. 1993/94: 147  
Bilaga 2

	Kvinnor		Män		Kvinnors lön rel. mäns. %
	Antal	Mån.lön	Antal	Mån.lön	
<b>Stat</b>					
Förgymnasial utbildning	17 700	12 800	13 600	13 800	93
Gymnasial utbildning	86 300	12 800	78 600	14 200	90
Eftergymn < 3 år	16 700	14 700	36 500	16 600	89
Eftergymn >= 3 år	21 800	16 400	44 200	19 200	85
Forskarutbildning	2 500	20 200	9 600	23 300	87
<b>Kommun</b>					
Förgymnasial utbildning	120 300	12 000	26 100	13 200	91
Gymnasial utbildning	268 100	12 400	54 200	13 900	89
Eftergymn < 3 år	96 000	14 000	27 000	15 500	90
Eftergymn >= 3 år	100 500	16 500	45 800	18 300	90
Forskarutbildning	600	21 900	1 900	25 400	86
<b>Landsting</b>					
Förgymnasial utbildning	24 900	12 200	5 800	12 800	95
Gymnasial utbildning	127 400	12 900	22 600	13 700	94
Eftergymn < 3 år	65 800	14 800	9 000	15 500	96
Eftergymn >= 3 år	33 000	18 600	18 400	26 100	71
Forskarutbildning	800	28 100	2 700	36 100	78
<b>Privata tjänstemän</b>					
Förgymnasial utbildning	66 800	13 800	69 100	17 300	80
Gymnasial utbildning	172 900	13 800	192 800	18 600	74
Eftergymn < 3 år	44 100	15 600	82 100	19 000	82
Eftergymn >= 3 år	29 300	18 700	68 400	24 400	77
Forskarutbildning	600	24 200	3 700	28 200	86

Källa: SCB, Lönestatistiken

När män och kvinnor efter avslutad utbildning börjar arbeta, förefaller det som om män får större ekonomiskt utbyte av sina investeringar i utbildning än kvinnor. Inom samtliga kategorier har kvinnor lägre lön än män.

Inom den offentliga sektorn tycks kvinnor och män vara mest jämställda när de endast har förgymnasial utbildning, medan kvinnor med längre eftergymnasial utbildning har lägst lön i förhållande till män.

I **tabell 2** beskrivs hur dygnets 24 timmar under en normal vardag används av kvinnor respektive män. Som övrig tid sammanfattas här all tid som inte är relaterad till förvärvs- eller hemarbete, såsom studier, personliga behov eller fri tid. Förvärvsarbetstid innefattar här även resor till och från arbetet medan hemarbete är det obetalda arbete som omfattar skötsel av hem och familj.

Tabell 2 Uppdelning av dygnet på betald och obetald tid för samtliga personer 20–64 år, veckodagar år 1991. Procent

Prop. 1993/94: 147  
Bilaga 2

	Kvinnor			Summa tid	Män			Summa tid
	Förv. arbete	Hem- arbete	Övrig tid		Förv. arbete	Hem- arbete	Övrig tid	
<b>Alla 20–64 år</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>32</b>	<b>10</b>	<b>58</b>	<b>100</b>
20–34 år	19	20	61	100	31	9	60	100
35–49 år	25	19	56	100	34	10	56	100
50–64 år	19	20	61	100	29	11	60	100
Sammanboende småbarnsför.	15	30	55	100	35	13	52	100
Ensamstående småbarnsför.	20	23	57	100	..	..	..	..

Källa: SCB I tid och otid. Tidsanvändningsundersökningen 1990/91. Rapport 79 Levnadsförhållanden.

Som framgår av **tabell 2** tillbringar män i samtliga åldersgrupper en procentuellt större del av dygnet i betalt förvärvsarbete. Störst andel tid till förvärvsarbete ägnar män mellan 35–49 år. Detta gäller också kvinnor, men i mindre utsträckning. Störst skillnad mellan kvinnor och män i tid använd till förvärvsarbete finner vi i ålderskategorin 20–34 år.

Löneskillnader mellan kvinnor och män kan påvisas med flera olika mått. Till en del kan dessa förklaras med skillnader i yrke eller befattning, kvalifikationsnivå, utbildning, ålder osv. Vissa av dessa faktorer kan dock vara statistiskt svåråtkomliga. Därutöver finns det ytterligare två slags löneskillnader mellan kvinnor och män. Dels föreligger – när hänsyn tagits till utbildning, befattningsskikt, ålder osv. – ytterligare löneskillnader som inte kan förklaras. Denna återstående skillnad varierar mellan 1 och 8 procent enligt Löneskillnadsutredningen. Huruvida denna skillnad är sakligt grundad går inte att avgöra med ledning av utredningsmaterialet.

Den undersökning som SCB har gjort av chefslöner (Man har topplön, 1993) visar än större löneskillnader mellan kvinnor och män som chefer. När hänsyn tagits till olikheter i kvinnors och mäns fördelning på åldrar och utbildning finns en kvarstående skillnad på mellan 5 och 25 procent mellan kvinnliga och manliga chefer.

**Tabell 3** visar kvinnornas lön i procent av männens för heltidsanställda 1973–1992. Tabellen är illustrativ men samtidigt svårtolkad då mycket skett under de 20 år den omspannar, t.ex. lärarnas övergång från statligt till kommunalt reglerade löner år 1991. Från senare år kan nämnas att ca 60 000 personer övergick från landsting till kommuner i samband med ÅDEL-reformen. Därtill har omfattande bolagiseringar av statlig verksamhet medfört övergång från statlig till privat sektor. Dessa sektorsförskjutningar kan påverka löne- relationen men är inte explicit beräknade.

Tabell 3 Kvinnornas lön i procent av männens lön åren 1973-1992, heltidsanställda

	Privat sektor		Öffentlig sektor		
	Industri- arbetare	Industri- tjänstemän	Stats- anställda	Primär- kommunalt anställda	Landstings- anställda
1973	84	63	81	74	..
1977	88	70	86	82	..
1981	91	71	89	85	..
1985	90	73	91	87	75
1989	90	75	89	83	74
1991	90	75	85(90)*	87(84)*	75
1992	90	77	85	88	73

\*Lärarpersonal har fr.o.m. den 1 januari 1991 kommunalt reglerade löner och redovisas bland primärkommunalt anställda. Siffrorna inom parentes är fiktiva tal som visar procentsiffran för kvinnors löner om jämförelsegruppen varit densamma som tidigare år.

Källa: SCB, Lönestatistiken

För industriarbetarna som har liten lönespridning är skillnaden mellan kvinnors och mäns lön liten. Inom landstingssektorn och för privat anställda tjänstemän är det en större spännvidd, vilket i tabell 3 framstår som en lägre relativ lön för kvinnor.

Den långsiktiga utvecklingen har gått mot ökad ekonomisk jämställdhet mellan könen, bl.a. genom att kvinnors utbildning och sysselsättning ökat och till följd av låglönesatsningar. Löneskillnaderna minskade fram till mitten av 1980-talet, men en viss ökning har därefter skett.

Arbetsuppgifternas spännvidd från rutinarbete till ledande arbete och dess betydelse för kvinnors relativa lön inom olika kollektiv framgår till viss del av följande tabeller. **Tabell 4** avser den privata sektorn.

Tabell 4 Månadslön för heltidsanställda industritjänstemän år 1991.  
Kronor per månad

	Kvinnor		Män		Kvinnors lön rel. mäns. %
	Antal	Månads- lön	Antal	Månads- lön	
<b>Samtliga yrkesnivåer</b>	<b>46 300</b>	<b>13 800</b>	<b>145 700</b>	<b>18 500</b>	<b>75</b>
Ledande ställning	800	26 100	12 800	30 500	86
Självständigt kvalificerat arbete	16 000	16 300	97 600	18 500	88
Kvalificerat arbete	18 600	12 800	30 400	14 500	88
Rutinarbete	10 900	11 100	4 900	12 000	93

Källa: SCB, Lönestatistiken

Tabellen visar att ju mindre rutinbetonat arbete, desto större skillnad mellan medellöner. På alla nivåer utom rutinarbete är antalet män betydligt fler än antalet kvinnor, vilket påverkar den sammanvägda lönerelationen.

Lönespridningen inom de kommunala sektorerna med en uppdelning på förhandlingskartell framgår av **tabell 5**. Antalet anställda avser både hel- och deltidsanställda medan månadslönen avser enbart heltidsanställda.

Skillnader mellan sektorerna vad gäller verksamhet, yrkes-, ålders- och befattningsstruktur motiverar försiktighet då tolkningar och jämförelser görs av genomsnittliga löner mellan sektorerna. Verkligheten bakom siffrorna kan vara mycket varierad. Även utbildningens struktur i de olika sektorerna varierar som framgår av tabell 1.

*Tabell 5 Månadslön för kommun- och landstingsanställda tjänstemän år 1991. Kronor per månad*

	Kvinnor		Män		Kvinnors lön rel. mäns. %
	Antal	Månads- lön	Antal	Månads- lön	
<b>Kommunalt anställda</b>	<b>544 300</b>	<b>13 300</b>	<b>158 600</b>	<b>15 400</b>	<b>86</b>
SKAF-området	308 900	11 300	61 900	12 800	88
TCO/ SACO-området	235 400	14 600	96 700	16 800	87
<b>Landstings- anställda</b>	<b>315 500</b>	<b>13 400</b>	<b>64 900</b>	<b>18 000</b>	<b>74</b>
SKAF-området	174 300	11 700	30 700	12 100	97
TCO/ SACO-området	141 200	14 600	34 200	21 800	67

SKAF= Svenska Kommunalarbetarförbundet, TCO= Tjänstemännens Centralorganisation, SACO= Sveriges Akademikers Centralorganisation

Källa: SCB, Lönestatistiken (specialbearbetning)

Inom landstingssektorn har kvinnor inom TCO/SACO-området en låg relativ lön beroende på den stora andelen män med förhållandevis hög lön, bl.a. läkare. Inom SKAF-området är lönespridningen liten och kvinnors relativa lön blir 97 procent av mäns.

Liksom i tabellerna ovan som avser lönenivån kan påvisas en skillnad mellan kvinnors och mäns ekonomiska situation vad gäller *arbetsinkomsten*. Arbetsinkomsten omfattar förutom lön även de transfereringar som är knutna till arbetet och kompenserar för inkomstbortfall. Retroaktiva utbetalningar faller på det år utbetalning sker. Inkomst av näringsverksamhet för företagare ingår i arbetsinkomstbegreppet. Lantbrukare och andra företagare ingår emellertid inte i **tabell 6**. Uppgifterna är hämtade från SCB:s inkomstfördelningsundersökning.

Arbetsinkomstens storlek påverkas av de basbreddningar som införts i samband med skattereformen. Inkomster som tidigare var skattefria behandlas som helt eller delvis skattepliktiga inkomster fr.o.m. år 1991. Exempel är måltidssubventioner, traktamenten och bilersättningar. Begränsningar i avdragsrätten infördes, kapital beskattas enhetligt och reavinster beskattas till sina nominella belopp.

Tabell 6 Arbetsinkomst för anställda 20–64 år exklusive företagarinkomster efter anställningens omfattning och socioekonomisk grupp år 1991. Tkr per år

	Kvinnor		Män		Kvinnors inkomst rel. mäns. %
	Antal (1000)	Inkomst	Antal (1000)	Inkomst	
<b>Samtliga anställda</b>	<b>1867</b>	<b>131,8</b>	<b>1 838</b>	<b>192,2</b>	<b>69</b>
Deltidsanställda 1–49 %	200	66,1	130	70,3	94
Deltidsanställda 50–90 %	716	108,2	208	121,1	89
Helårs- o heltidsanställda	951	163,5	1 499	212,7	77
däruv					
Arbetare o lägre tjänstemän	534	146,3	797	179,9	81
Tjänstemän på mellannivå	229	177,2	353	229,8	77
Högre tjänstemän	93	219,0	198	311,8	70

Arbetsinkomst utgör summan av lön, företagarinkomst, sjukpenning, föräldrapenning och dagpenning vid utbildning eller tjänstgöring inom totalförsvaret. I denna tabell medtas endast personer som saknar företagarinkomst.

Källa: SCB Be 21 SM 9301

Den genomsnittliga arbetsinkomsten för heltids- och helårsanställda inom privat sektor resp. offentlig sektor avviker med högst 2000 kr från ovanstående genomsnitt för helårs- och heltidsanställda. Detta gäller både kvinnor och män.

Arbetsinkomsten för de deltidsanställda är mer jämställd än för de helårs- och heltidsanställda. Detta trots att orsaken till deltidsarbete skiljer sig åt för kvinnor och män. Kvinnor arbetar deltid för att hinna med hem och familj, medan män deltidsarbetar därför att de också studerar eller för att de är sjuka eller deltidspensionerade.

För att studera den ekonomiska situationen för samtliga förvärvsarbetande får man övergå till det taxeringsmässiga begreppet *sammanräknad förvärvsinkomst*, vilken består av inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet. Inkomstens storlek påverkas av skillnader i arbetstid och arbetskraftsdeltagande. Lantbrukare och andra företagare ingår. Inkomst av kapital ingår inte.

Sammanräknad förvärvsinkomst minus allmänna avdrag (pensionsförsäkring och periodiskt understöd) och förlustavdrag utgör taxerad förvärvsinkomst. Vid beskattningen drar man sedan bort grundavdrag eller särskilt grundavdrag för pensionärer för att få den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

I **tabell 7** redovisas uppgifter för samtliga med sammanräknad förvärvsinkomst större än noll. Vuxna inkomstagare med barn under 18 år särredovisas som ensamstående/sambeskattade med barn. Ensamstående/ sambeskattade utan barn är således vissa inkomstagare under 18 år, personer i normal förvärvsaktiv ålder 18–64 år men även ålderspensionärer.



	Kvinnor		Män		Kvinnors förvärvsink. rel. mäns. %
	Antal (1000)	Inkomst	Antal (1000)	Inkomst	
<b>Totalt</b>	<b>3540</b>	<b>102,4</b>	<b>3413</b>	<b>154,7</b>	<b>66</b>
Ensamstående utan barn	1543	92,4	1548	117,7	79
Ensamstående med barn	214	119,2	39	175,1	68
Sambeskattade utan barn	1 008	101,9	1 143	171,9	59
Sambeskattade med barn	775	118,3	683	208,8	57
därav av totalt					
20–64 år	2391	121,6	2 480	176,0	69
65– år	875	74,0	647	128,0	58
därav					
65–69 år	224	87,5	199	153,9	57
70–79 år	404	74,3	316	129,1	58
80-år	247	61,1	131	86,2	71

Sammanräknad förvärvsinkomst består av inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet.

Källa: SCB Be 20 SM 9301.

Mest jämställda med avseende på förvärvsinkomst är inte oväntat ensamstående utan barn, men kvinnors inkomster uppgår inom denna kategori trots detta endast till 79 procent av mäns. Mest ojämnställda är sambeskattade med barn.

Som framgår av **tabell 8** ökar den *sammanräknade förvärvsinkomsten* med stigande ålder upp till 50 år och är som störst i åldersgruppen 35–49 år för både kvinnor och män. Detta beror både på arbetskraftens sammansättning, utbildning, karriärmöjligheter och lönenivå.

Kommunalskatten är i det nya skattesystemet proportionell mot beskattningsbar förvärvsinkomst upp till skiktgränsen där en statlig skatt på 20 procent inträder. Kapitalskatten är 30 procent; dessutom ingår även fastighets-skatt och förmögenhetsskatt i *slutlig skatt*. Åldersgruppen 50–64 år betalar ungefär lika mycket slutlig skatt som den yngre gruppen 35–49 år trots något lägre förvärvsinkomster.

Det antal *ATP-pensionspoäng* som inkomsttagarna i genomsnitt uppnått år 1991 är lägre för kvinnor än för män i samtliga ålderskategorier. Störst är skillnaden i ålderskategorin 25–34 år och minst i den yngsta.

*Andel utan pensionspoäng* år 1991 är större för kvinnor än för män, med undantag för 20–24-åringarna. Andelen påverkas av konjunkturen och hur många som ingår i arbetskraften.

Av alla personer i åldern 16–65 år med ATP-poäng hade 3 procent av kvinnorna inkomster över 7.5 basbelopp. Motsvarande andel för män var 18.2 procent.

*Medelarbetstiden per vecka* är i samtliga kategorier lägre för kvinnor än för män. Skillnaden är störst bland de äldre och minst bland 20–24-åringarna.

Den höga veckoarbetstiden för män återspeglar bl.a. att egna företagare ingår i underlaget. Män är egna företagare i större utsträckning än kvinnor.

Prop. 1993/94: 147  
Bilaga 2

Tabell 8 Inkomst, skatt, pensionspoäng och veckoarbetstid efter åldersgrupper år 1991

	1991						1990
	16-19	20-24	25-34	35-49	50-64	Samtliga 20-64	Samtliga 20-64
<i>Sammanräknad förvärvsinkomst (tkr)</i>							
kvinnor	27,9	90,5	112,2	133,8	126,5	121,6	..
män	30,9	104,1	157,1	199,6	191,8	176,0	..
kvinnors inkomst rel. mäns, %	90	87	71	67	66	69	..
<i>Slutlig skatt (tkr)</i>							
kvinnor	6,8	24,1	31,0	39,9	38,2	35,5	..
män	7,7	28,7	46,4	67,0	67,7	57,7	..
<i>Genomsnittlig pensionspoäng</i>							
kvinnor	1,16	2,39	2,83	3,38	3,31	3,11	3,18
män	1,45	2,90	4,16	4,82	4,73	4,41	4,48
kvinnors genom- snittliga pensions- poäng rel. mäns, %	80	82	68	70	70	71	71
<i>Andel utan pensionspoäng</i>							
kvinnor	63,1	16,6	8,0	5,4	11,2	8,8	10,1
män	61,2	16,5	6,6	4,1	4,7	6,4	6,6
<i>Medelarbetstid per vecka</i>							
kvinnor	26,9	35,6	33,4	34,4	31,6	33,9	34,0
män	30,8	39,7	41,3	42,7	39,5	41,6	42,0

Källa: SCB Be 20 SM 9301 (Inkomster), RFV (pensioner), SCB AKU grundtabeller (arbetstid). Sammanräknad förvärvsinkomst och slutlig skatt för år 1990 anges inte på grund av bristande jämförbarhet.

### Företagande

Företagande är ett begrepp som ger associationer till makt och män. Företagare har makt genom sina möjligheter att besluta över investeringar, anställningar osv. I forskningsöversikten Kvinnors makt och inflytande (1989) redovisar Elisabeth Sundin att den starkaste drivkraften för manliga företagare är viljan att vara sin egen. Incitamentsstrukturen för kvinnliga företagare ser annorlunda ut; deras starkaste skäl till att starta eget är viljan att kunna se om familjen samtidigt som de bidrar till familjens försörjning. År 1992 har arbetslöshet kommit till som ett starkt motiv för att starta eget företag (SCB, Statistiska meddelanden F 15 SM9301). 33 procent av männen har uppgivit detta motiv jämfört med 24 procent av kvinnorna. I genomsnitt för riket drivs verksamheten i de nystartade företagen till 17 procent av kvinnor och till 69 procent av män. Andelen nystartade företag där verksamheten drivs gemensamt av kvinna och man uppgår till 12 procent.

Kvinnor är försiktigare än männen i sitt företagande och tar ut mindre i lön enligt flera undersökningar.

NUTEK som uppskattar att sammanlagt 15 procent av landets företag drivs av kvinnor har undersökt hur statens finansiella stöd fördelar sig på kvinnliga och manliga företag (Rapporten Program för att främja kvinnors företagande, 1992). De finansiella stöden som ges till företag är 1) lokaliseringsstöd, 2) sysselsättningsstöd, 3) glesbygdsstöd samt 4) starta-eget-bidrag. De tre först nämnda stödformerna har en regionalpolitisk bakgrund medan starta-eget-bidraget är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, som i första hand avser arbetslösa personer. NUTEK:s studier visar att för budgetåret 1990/91 betalades 5 procent av lokaliseringsstödet, 2 procent av sysselsättningsstödet och 14 procent av glesbygdsstödet till företag ägda av kvinnor. En tredjedel av dem som får starta-eget-bidrag är kvinnor. De manligt drivna företagen får högre genomsnittsbelopp än de kvinnligt ledda företagen. Av sysselsättningsstödet får männen nästan dubbelt så mycket i snitt som kvinnorna. Glesbygdsstödet gynnar också män men inte i lika hög utsträckning.

Regeringen har under 1993 fattat beslut att uppdra åt NUTEK att genomföra ett handlingsprogram för att främja kvinnligt företagande i det regionalpolitiska stödområdet. 20 miljoner kronor har avsatts för ett treårsprogram. I uppdraget ingår bl.a. att NUTEK skall verka för att rådgivning lämnas av kommuner och regionala utvecklingsfonder m.fl. till kvinnor som vill starta företag inom det regionalpolitiska stödområdet. Vidare har regeringen anvisat 5 miljoner kronor till NUTEK för att främja kvinnors företagande i övriga Sverige utanför stödområdet. Uppdraget innefattar bl.a. utveckling av information och rådgivning till kvinnliga företagare, kompetensutveckling och åtgärder för att främja nätverk bland kvinnliga företagare.

### *Förmögenhet*

Den ekonomiska situationen för kvinnor och män manifesteras bl.a. i det sparande som finns i olika former. Sparandet eller nettoförmögenheten har betydelse såväl ur trygghetssynpunkt som ur synpunkten att kunna välja mellan olika handlingsalternativ vad gäller arbete, boende, semester osv. Hur en familj förfogar över sitt sparande har också en klar maktaspekt mellan kvinnan och mannen i familjen, vilket blir uppenbart vid en bodelning eller skilsmässa. På ett annat plan ger makten över kapitalet också handlingsutrymme beträffande investeringar, vilket kan leda till framtida inkomster såväl privat som sett ur samhällets synpunkt.

Det nya skattesystemet skiljer på förvärvsinkomster och kapitalinkomster och i **tabell 9** redovisas uppgifter för de som har *överskott respektive underskott av kapital*. Medelvärdena avser den grupp som har över- respektive underskott.

	Kvinnor				Män			
	Antal (1000)	Över- skott	Antal (1000)	Under- skott	Antal (1000)	Över- skott	Antal (1000)	Under- skott
<b>Totalt</b>	<b>2 585</b>	<b>11,6</b>	<b>1 154</b>	<b>15,3</b>	<b>1 845</b>	<b>20,3</b>	<b>1 819</b>	<b>27,9</b>
Ensamst utan barn	1 476	9,4	396	12,6	1240	10,7	617	18,0
Ensamst med barn	53	23,4	136	16,8	7	64,3	27	32,7
Sambeskattade utan barn	718	14,1	250	15,1	501	31,5	608	26,6
Sambeskattade med barn	339	14,2	371	17,6	97	82,3	567	39,8

Medelvärden är beräknade för den grupp som haft kapitalinkomst

Källa: SCB Be 20 SM 9301

Det kan noteras att betydligt fler kvinnor än män har ett överskott av kapital även om medelbeloppen är lägre och att fler män har underskott.

Statistiken på förmögenhetsområdet har dock varit "snårig" i den mån statistik alls finns publicerad. Sambeskattningsbegreppet har medfört att beskattningsbar förmögenhet endast redovisas för ensamstående kvinnor, ensamstående män samt sambeskattade.

I syfte att få en mer nyanserad bild av förmögenhetsförhållandena har det uppdragits till SCB att med hjälp av sina befintliga registeruppgifter sammanställa statistik avseende kvinnors och mäns innehav av vissa förmögenhetstyper. **Följande tabeller** visar uppgifter om finansiella tillgångar, pensionssparande och fastighetsinnehav, som grundar sig på SCB:s inkomstfördelningsundersökning och avser innehav den 31 december 1991.

Värdepapper i **tabell 10** är definierade som fordringar i form av obligationer, direktägda aktier, aktiefonder, reverser m.m. Aktier är i tabellen avgränsade till hushållens direktägda aktier på börsens A1- och A2-lista.

Median- och medelvärdena i tabellen är beräknade på de personer som har redovisade värden. Det innebär att värdet för t.ex. aktier är beräknade på de personer som äger aktier. Det är kraftiga skillnader mellan medianvärden och medelvärden. Medianvärdet är det mellersta värdet om alla observationerna ordnas i storleksordning. Om medelvärdet är större än medianen är fördelningen ojämn. Det aritmetiska medelvärdet beskriver värdet om respektive tillgång fördelades lika på alla.

Tabell 10 Finansiella tillgångar för personer 18–64 år per den 31 december 1991. Kronor

Prop. 1993/94: 147  
Bilaga 2

	Bankmedel	Värdepapper	Aktier
<i>Andel i procent som deklarerat</i>			
Kvinnor	75,7	31,2	14,6
Män	76,5	36,7	23,2
<b>Samtliga</b>	<b>76,1</b>	<b>34,0</b>	<b>19,0</b>
<i>Medianvärdet</i>			
Kvinnor	26 100	12 500	3 100
Män	27 400	11 500	5 100
<b>Samtliga</b>	<b>26 800</b>	<b>12 100</b>	<b>4 500</b>
<i>Medelvärde</i>			
Kvinnor	58 600	38 900	33 500
Män	65 400	71 000	74 500
<b>Samtliga</b>	<b>62 100</b>	<b>56 500</b>	<b>59 000</b>

Källa: SCB:s Inkomstfördelningsundersökning

Kvinnors innehav av bankmedel uppgår genomsnittligt till 58 600 kronor medan männens motsvarande belopp uppgår till 65 400 kronor. Medianvärdena ligger på 26 100 respektive 27 400 kronor. Värdepapper och aktier är mer ojämnt fördelade mellan könen än vad gäller bankmedel.

Det frivilliga pensionssparandet redovisas i **tabell 11** för ensamstående och sammanboende. Bland sammanboende är det fler män än kvinnor som pensionssparar (24,2 resp. 22,9 procent) och bland ensamstående är det fler kvinnor (12,7 resp. 8,1 procent). Det frivilliga pensionssparandet är genomgående lägre för kvinnorna, såväl de sammanboende som de ensamstående (18–64 år).

Tabell 11 Frivilligt pensionssparande och värdet av avdragsgilla pensionspremier år 1991 för personer 18-64 år. Kronor

	Sammanboende	Ensamstående	Samtliga
<i>Andel i procent</i>			
Kvinnor	22,9	12,7	19,4
Män	24,2	8,1	17,8
<b>Samtliga</b>	<b>23,5</b>	<b>10,2</b>	<b>18,6</b>
<i>Medianvärdet</i>			
Kvinnor	5 300	4 000	5 100
Män	6 900	5 100	6 500
<b>Samtliga</b>	<b>6 000</b>	<b>4 500</b>	<b>5 800</b>
<i>Medelvärde</i>			
Kvinnor	8 100	8 500	8 200
Män	11 400	10 000	11 200
<b>Samtliga</b>	<b>9 800</b>	<b>9 200</b>	<b>9 600</b>

Källa: SCB:s Inkomstfördelningsundersökning

Vidare har det deklarerade innehavet av eget hem och fritidshus år 1991 undersökts. Dessa uppgifter redovisas i **tabellerna 12 och 13**.

Tabell 12 Andel hushåll 18-64 år som deklarerat eget hem och fritidshus år 1991. Procent

	Ensamstående		Sammanboende
	Män	Kvinnor	
Eget hem	10,2	11,0	58,9
Fritidshus	6,9	5,8	19,5

Källa: SCB:s Inkomstfördelningsundersökning

Tabell 13 Andel i procent bland gifta/sammanboende hushåll 18-64 år som år 1991 äger eget hem respektive fritidshus

	Gemensamt ägande	Endast mannen	Endast kvinnan	Samtliga
Eget hem	56,5	32,3	11,2	100,0
Fritidshus	24,1	44,0	31,9	100,0

Källa: SCB:s Inkomstfördelningsundersökning

För de *ensamstående* kvinnorna respektive männen är andelen med eget hem inte speciellt särskiljande; mellan 10 och 11 procent av både kvinnor och män äger eget hem och 6–7 procent av båda könen äger fritidshus.

För de *gifta/sammanboende* är däremot skillnaderna stora. Även om gemensamt ägande av det egna hemmet är det vanligaste är det i övriga fall ungefär tre gånger så vanligt att endast mannen står som ägare jämfört med fall där endast kvinnan står som ägare.

I **tabell 14** redovisas antalet personbilar som var registrerade på fysiska personer i mars 1993. Ca 3 586 000 personbilar var registrerade. Av dessa var 3 110 500 bilar registrerade på fysiska personer; övriga bilar hade anknytning till juridiska personer, dvs. företag och organisationer. 70 procent av personbilarna var registrerade på män och 30 procent på kvinnor.

Tabell 14 Personbilar registrerade på fysiska personer mars 1993

	Kvinnor	Män	Samtliga
<i>Samtliga fysiska personer</i>			
Antal personbilar	927 600	2 183 000	3 110 500
Andel i procent	29,8	70,2	100,0

Källa: SCB:s Bilregister

Sedan 1988 har könsfördelningen i statliga myndighetsstyrelser på central och regional nivå redovisats varje år för att ge riksdagen möjlighet att kunna följa utvecklingen. Bakgrunden är de mål för kvinnorepresentationen i statliga organ som föreslogs i propositionen (1987/88:105, bet. 1987/88:AU 17, rskr. 1987/88:364) om jämställdhetspolitiken inför 90-talet. Propositionen satte upp etappmålet 30 % kvinnor till år 1992. Detta mål uppnåddes då och redovisades i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100, bil. 12 s. 337 f.). Sammantaget har centrala och regionala styrelser 32 % kvinnor år 1993. Det totala antalet redovisade styrelser på central nivå är nu 120 jämfört med 119 i förra årets redovisning och 118 år 1991. Årets redovisning avser förhållanden per den 1 juli 1993. Andelen kvinnor i statliga kommittéer redovisas årligen i kommittéberättelsen.

## Centrala myndigheters styrelser

De centrala myndigheter som ingår i redovisningen har en styrelse med beslutsfunktioner enligt verkförordningens (1987:1100) modell. Detta för att åstadkomma enhetlighet i redovisningen. Därtill redovisas även könsfördelningen i de affärsdrivande verken samt några myndigheter som har råd i stället för styrelse.

Av *tabell 1 och 2* nedan framgår att andelen kvinnor bland de ordinarie ledamöterna ökat med en procentenhet sedan förra årets redovisning. De uppgår nu till 37 % (med ordinarie ledamöter avses även ordförande). Högst andel kvinnliga ledamöter finns liksom föregående år i styrelser under Kulturdepartementet, 52 %, tätt följt av Socialdepartementet med 51 % kvinnliga ledamöter.

Andelen kvinnliga ordförande har ökat från 18 % till 20 % sedan förra årets redovisning. Åtta av 15 styrelser under Kulturdepartementet har kvinnliga ordförande. Tre departement har inte utsett någon kvinnlig ordförande i de redovisade styrelserna.

## Regionala myndigheters styrelser

I *tabell 3 och 4* redovisas andelen kvinnor i nio regionala myndighetsgrupper jämfört med tio i förra årets redovisning. De regionala AMU-myndigheterna har bolagiserats. Försäkringskassor och utvecklingsfonder finns med i redovisningen eftersom de har vissa myndighetsliknande uppgifter. Uppgifterna omfattar samtliga län och avser även här förhållanden per den 1 juli 1993. Redovisningen bygger på uppgifter som länsstyrelserna fått i uppgift att lämna.

Kvinnorna utgjorde 29 % av de ordinarie ledamöterna (inkl. ordförande). Motsvarande andel för år 1992 var 27 %. Av *tabell 3* framgår att flest kvinnliga ledamöter återfinns i försäkringskassornas styrelser, 42 %. Länsarbets-



nämndernas styrelser har på två år ökat sin kvinnorepresentationen med 15 procentenheter och ligger nu på 35 %. Lägst andel kvinnor har länsstyrelsernas styrelser med 25 %, utvecklingsfondernas styrelser med 17 % samt skogsvårdsstyrelserna med 13 %.

Tabell 4 visar andelen kvinnor i de regionala styrelserna fördelade på län. Liksom tidigare år är variationen mellan länen stor. Gävleborgs län, som förra året hade högst andel kvinnor i länets regionala styrelser, har i år minskat med 2 procentenheter till 32 %. I år har i stället Västerbottens län högst andel kvinnliga ledamöter med 37 %, en ökning med 4 procentenheter. Gotland står för den största ökningen med 7 procentenheter och ligger nu på 31 %. Lägst andel har liksom föregående år Malmöhus län med 21 % (förra året 17 %). I 16 läns regionala styrelser har kvinnornas andel ökat, i 8 län minskade kvinnorepresentationen.

Tidigare år har i denna sammanställning också redovisats hur de nominerande organisationernas representanter i de regionala statliga styrelserna fördelar sig efter kön. I juni 1992 beslutade riksdagen med anledning av propositionen 1991/92:123, bet. 1991/92:KU 36, rskr. 1991/92:305 att intresse-representationen i vissa statliga myndigheters styrelser skulle slopas. Med anledning av det riksdagsbeslutet har instruktionerna för vissa statliga styrelser ändrats. Det gäller t.ex. länsarbetsnämnderna. Därtill kommer att AMU-myndigheterna har bolagiserats och att de regionala Arbetslivsfonderna successivt avvecklas. Sammantaget innebär detta att någon redovisning av nomineringsförfarandet när det gäller de regionala styrelserna inte kan lämnas.

Tabell 1 Könsfördelningen i centrala statliga lekmannastyrelser fördelade på departement; ordinarie ledamöter exkl. personalföreträdare

Dep.	Ordförande		Ledamöter						samtliga	
	antal kv 1993	m	kvinnor antal 1993	% 1993	% 1992	män antal 1993	% 1993	% 1992	antal 1993	% 1993
Ju	1	4	13	30	32	30	70	68	43	100
UD	0	8	28	35	37	51	65	63	79	100
Fö	2	10	28	25	25	83	75	75	111	100
S	4	9	67	51	43	64	49	57	131	100
K	2	11	40	37	39	68	63	61	108	100
Fi	0	15	45	33	31	91	67	69	136	100
U	3	2	14	37	28	24	63	72	38	100
Jo	1	6	19	32	33	41	68	67	60	100
A	0	7	23	39	39	36	61	61	59	100
Ku	8	7	67	52	49	62	48	51	129	100
N	2	11	30	30	29	70	70	71	100	100
C	0	2	9	47	41	10	53	59	19	100
M	1	5	16	31	27	36	69	73	52	100
<b>Totalt</b>	<b>24</b>	<b>97</b>	<b>399</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>666</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>1 065</b>	<b>100</b>

Tabell 2 Könsfördelningen i centrala statliga lekmanstyrelser fördelade på myndighet; ordinarie ledamöter exkl. personalföreträdare

Prop. 1993/94: 147  
Bilaga 3

Centrala myndigheter	Ordförande		Antal ledamöter inkl. ordförande		
	kv	m	kv	m	samt- liga
<i>Justitiedepartementet</i>					
Domstolsverket		1	1	7	8
Rikspolisstyrelsen		1	1	7	8
Kriminalvårdsstyrelsen		1	4	4	8
Brottsförebyggande rådet		1	4	4	8
Datainspektionen	1		3	8	11
<i>Utrikesdepartementet</i>					
SIDA		1	5	7	12
Sandö U-centrum		1	3	7	10
SAREC		1	4	8	12
Nordiska afrikainstitutet		1	2	3	5
BITS		1	4	7	11
SWEDECORP		1	4	5	9
Swedfund International AB		1	2	5	7
Exportkreditnämnden		1	4	9	13
<i>Försvarsdepartementet</i>					
Fortifikationsförvaltningen		1	2	8	10
Försvarets materielverk		1	2	7	9
Försvarets förvaltningshögskola		1	2	9	11
Kustbevakningen		1	1	8	9
Överstyrelsen för civil beredskap	1		3	7	10
Statens räddningsverk		1	3	5	8
Styrelsen för psykologiskt försvar		1	2	8	10
Försvarets forskningsanstalt		1	4	7	11
Försvarshögskolan		1	2	7	9
Försvarets personalnämnd		1	3	6	9
Flygtekn. försöksanstalten		1	0	6	6
Vapenfristyrelsen	1		4	5	9
<i>Socialdepartementet</i>					
Socialstyrelsen		1	4	6	10
Läkemedelsverket		1	3	5	8
Statens institut för psykosocial miljömedicin		1	4	7	11

	Ordförande		Antal ledamöter inkl. ordförande		
	kv	m	kv	m	samt- liga
Centrala myndigheter					
Rättsmedicinalverket		1	2	5	7
Riksförsäkringsverket		1	4	6	10
Folkhälsoinstitutet	1		6	5	11
Statens nämnd för internationella adoptionfrågor		1	8	3	11
Statens handikappråd	1		9	9	18
Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik		1	4	5	9
Nämnden för vårdtjänst	1		5	2	7
Smittskyddsinstitutet		1	3	4	7
Barnombudsmannen	1		9	4	13
Statens institutionsstyrelse		1	6	3	9
<i>Kommunikationsdepartementet</i>					
Postverket		1	4	6	10
Statens järnvägar		1	4	7	11
Banverket		1	3	7	10
Vägverket		1	4	5	9
Sjöfartsverket		1	3	5	8
Handelsflottans kultur- och fritidsråd	1		3	7	10
SMHI		1	2	5	7
Luftfartsverket		1	2	5	7
Statens väg- och transport- forskningsinstitut		1	4	5	9
Statens geotekniska institut	1		3	4	7
Telestyrelsen		1	3	5	8
Kommunikationsforsknings- beredningen		1	3	3	6
Trollhätte Kanalverk		1	2	4	6
<i>Finansdepartementet</i>					
Riksgäldskontoret		1	1	7	8
Statskontoret		1	3	6	9
Generaltullstyrelsen		1	3	4	7
Byggnadsstyrelsen		1	5	5	10
Statistiska centralbyrån		1	6	6	12
Finansinspektionen		1	1	6	7
Riksrevisionsverket		1	4	6	10
Riksskatteverket		1	0	11	11
Boverket		1	3	6	9

Centrala myndigheter	Ordförande		Antal ledamöter inkl. ordförande		
	kv	m	kv	m	samt- liga
Statens arbetsgivarverk		1	6	10	16
Statens löne- och pensionsverk		1	2	6	8
Bankstödsnämnden		1	2	5	7
Statens bostadskreditnämnd		1	1	4	5
Statens fastighetsverk		1	4	5	9
Statens lokalförsörjningsverk		1	4	4	8
<i>Utbildningsdepartementet</i>					
Kungliga biblioteket	1		3	5	8
Centrala studiestödsnämnden		1	3	8	11
Institutet för rymdfysik	1		3	4	7
Statens psykologisk-pedagogiska bibliotek	1		3	3	6
<i>Jordbruksdepartementet</i>					
Statens jordbruksverk		1	3	5	8
Statens livsmedelsverk		1	4	8	12
Skogsstyrelsen		1	2	7	9
Fiskeriverket		1	2	5	7
Statens utsädeskontroll	1		3	4	7
Statens maskinprovningar		1	2	8	10
Statens veterinärmedicinska anstalt		1	3	4	7
<i>Arbetsmarknadsdepartementet</i>					
Arbetsmarknadsstyrelsen		1	3	4	7
Arbetsmiljöinstitutet		1	3	5	8
Arbetskyddsstyrelsen		1	2	5	7
Arbetsmiljöfonden		1	2	5	7
Arbetslivscentrum		1	3	4	7
Arbetslivsfonden		1	5	6	11
Glesbygdsmyndigheten		1	5	7	12
<i>Kulturdepartementet</i>					
Statens kulturråd		1	8	4	12
Riksarkivet	1		4	5	9
Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer	1		5	3	8
Statens konstmuseer		1	5	4	9
Livruskammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet	1		4	3	7

Centrala myndigheter	Ordförande		Antal ledamöter inkl. ordförande		
	kv	m	kv	m	samt- liga
Naturhistoriska riksmuseet		1	5	5	10
Statens sjöhistoriska museer	1		4	8	12
Folkens museum – etnografiska	1		4	3	7
Arkitekturmuseet		1	4	3	7
Statens musiksamlingar		1	3	5	8
Talboks- och punktskriftsbiblioteket	1		6	2	8
Statens invandrarverk	1		5	4	9
Svenskt biografiskt lexikon		1	3	4	7
Statens biografbyrå	1		4	3	7
Språk- och folkminnesinstitutet		1	3	6	9
<i>Näringsdepartementet</i>					
Närings- och teknikutvecklingsverket	1		3	6	9
Statens institut för byggnadsforskning		1	2	5	7
Statens råd för byggnadsforskning		1	3	4	7
Sprängämnesinspektionen		1	2	6	8
Sveriges geologiska undersökning		1	3	4	7
Styrelsen för teknisk ackreditering		1	3	5	8
Rymdstyrelsen	1		3	4	7
Patent- och registreringsverket		1	2	6	8
Bränslenämnden		1	2	5	7
Elförsörjningsnämnden		1	1	10	11
Oljekrisnämnden		1	1	4	5
Styrelsen för Sverige bilden		1	3	5	8
Affärsverket svenska kraftnät		1	2	6	8
<i>Civildepartementet</i>					
Kammarkollegiet		1	3	5	8
Konsumentverket		1	6	5	11
<i>Miljö- och naturresursdepartementet</i>					
Statens naturvårdsverk		1	3	7	10
Kemikalieinspektionen	1		3	6	9
Statens lantmäteriverk		1	3	4	7
Centralnämnden för fastighetsdata		1	1	7	8
Statens strålskyddsinstitut		1	4	5	9
Statens kärnkraftinspektion		1	2	7	9

Tabell 3 Andelen kvinnor i regionala myndigheters styrelser; ordinarie ledamöter exkl. personalföreträdare (procent)

Prop. 1993/94: 147  
Bilaga 3

Myndighetsgrupper 1993	Kvinnor % 1992		Förändring procentenheter
Försäkringskassor	42	43	-1
Arbetslivsfonder	37	37	0
Länsskattemyndigheter	33	31	+2
Kronofogdemyndigheter	31	30	+1
Länsbostadsnämnder	31	30	+1
Länsarbetsnämnder	35	29	+6
Länsstyrelser	25	24	+1
Utvecklingsfonder	17	18	-1
Skogsvårdsstyrelser	13	14	-1
<b>Samtliga</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>+2</b>

Tabell 4 Andelen kvinnor i regionala myndigheters styrelser fördelade på län; ordinarie ledamöter exkl. personalföreträdare (procent)

Prop. 1993/94: 147  
Bilaga 3

Län	Kvinnor % 1993	1992	Förändring procentenheter
Gävleborg	32	34	-2
Kristianstad	31	33	-2
Västerbotten	37	33	+4
Göteborg och Bohus	35	32	+3
Kopparberg	28	31	-3
Uppsala	34	30	+4
Västmanland	33	30	+3
Södermanland	33	30	+3
Jönköping	28	30	-2
Halland	34	29	+5
Blekinge	25	28	-3
Norrbottn	27	28	-1
Älvsborg	30	27	+2
Stockholm	31	27	+4
Kronoberg	25	26	-1
Kalmar	23	26	-3
Örebro	27	25	+2
Skaraborg	25	24	+1
Värmland	29	24	+5
Gotland	31	24	+7
Jämtland	28	23	+5
Östergötland	26	22	+4
Västernorrland	23	20	+3
Malmöhus	21	17	+4
<b>Samtliga</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>+2</b>

Min uppgift har varit att utreda arten av och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män samt möjligheter att komma till rätta med förekommande lönediskriminering på arbetsmarknaden. Jag bör "dels klarlägga de tämligen komplicerade orsakssambanden i fråga om kvinnors respektive mäns löner, dels utreda möjligheterna på arbetsmarknaden att komma till rätta med sådana löneskillnader mellan kvinnor och män, som inte har några sakliga grunder".

## *Analys och kommentarer*

Jag redovisar i *kap. 1 och kap. 2* några utgångspunkter för utredningsarbetet samt uppläggningsen av arbetet och dispositionen av betänkandet.

I *kap. 3* redovisar jag olika konventioner på jämställdhetsområdet samt jämställdhetslagen och jämställdhetsavtalen. Jag berör bl.a. ILO-konventionen nr 100, Europarådets sociala stadga, FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor samt EG-rätten och EES. Likaså berör jag vad svensk lagstiftning säger om lönediskriminering och könsdiskriminering m.m. Det centrala i denna redovisning är att Sverige genom internationella konventioner och svensk lag har lagt fast att kvinnor och män skall ha lika lön för lika och likvärdigt arbete.

I *kap. 4* ger jag en allmän belysning av lönebildning och löneutveckling för kvinnor respektive män. Jag berör bl.a. själva lönebildningsprocessen samt lönesättningen jämte några svenska särdrag och utvecklingstendenser i lönebildningen. Jag konstaterar att lönebildningen är en komplicerad och mångfasetterad process och att det inte är lätt att visa vilka faktorer som är avgörande då löner skall bestämmas för grupper och individer. Det finns många orsaker till löneskillnader och det är många gånger svårt att klart peka ut och kvantifiera dessa orsaker. Somliga av dem är sakliga, andra är osakliga. Min slutsats – utifrån den mera teoretiska analys som görs i det kapitlet – är att det finns osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. De är i allmänhet inte stora, men de finns.

I *kap. 5* redogör jag för några viktiga data rörande den svenska ekonomins struktur, kvinnor och män på arbetsmarknaden samt kvinnors och mäns fördelning av tid på marknadsarbete, hemarbete, fritid m.m. Jag betonar bl.a. att det finns ungefär lika många kvinnor och män på arbetsmarknaden, men att det ändå är stor skillnad på kvinnors och mäns villkor: Kvinnor arbetar kortare tid än män, arbetsmarknaden är könssegregerad, likaså utbildningsvalet. Jag redogör också för löneskillnader i EG-länderna.

I *kap. 6* ger jag en allmän belysning av löneutvecklingen för kvinnor respektive män, särskilt utvecklingen av löneskillnader inom olika branscher och yrkesområden. Jag konstaterar att den mera översiktliga lönestatistik som ofta redovisas i allmän debatt – jämförelser mellan kvinnor respektive män som



två stora grupper – är av alltför översiktlig karaktär för att kunna tjäna som underlag för en analys av löneskillnader mellan kvinnor och män. Det är nödvändigt att "bryta ned" siffror i näringsgrenar och sektorer, att göra stora grupper mindre och mer lika, om man vill precisera och finna tänkbara orsaker till löneskillnaderna. Jag finner efter en sådan granskning en ganska mångfasetterad bild. En slutsats är att kvinnors och mäns olika fördelning efter yrkesnivå, arbetets svårighetsgrad samt kvalifikationsnivå förklarar en stor del av löneskillnaderna.

Ser vi på stora grupper – kvinnor respektive män – så minskade löneskillnaderna fram till mitten av 1980-talet. Därefter avstannade minskningen och i vissa grupper ökade t.o.m. skillnaderna. De senast tillgängliga uppgifterna, för 1991, visar emellertid att denna ökning tycks ha upphört. Den löneskillnad som finns i de stora grupperna kan förklaras med kvinnors och mäns olika fördelning på ålder, yrke, utbildning etc. Det finns emellertid löneskillnader som inte går att förklara, löneskillnader som varierar mellan 1 och 8 procent.

I *kap. 7* söker jag analysera orsakssambanden bakom existerande löneskillnader mellan kvinnor och män. Jag redovisar olika teorier inom forskning om kvinnor och män, skildrar ekonomiska teorier och orsaker till löneskillnader mellan kvinnor och män, kvinnors och mäns språk, traditionella värderingar samt faktorer och orsaker knutna dels till personerna som arbetar, dels till kvinnors och mäns arbetsuppgifter. Jag konstaterar att könssegregeringen på arbetsmarknaden är en mycket viktig förklaring till löneskillnader mellan kvinnor och män.

I *kap. 8* redovisar jag fördelar och nackdelar med arbetsvärdering som metod för att jämföra arbeten. Jag menar med arbetsvärdering en systematisk metod för att jämföra och mäta de krav som olika enskilda arbetsuppgifter, befattningar, ställer på utövaren. Jag redovisar internationell och svensk debatt och internationella och svenska erfarenheter.

I Sverige har systematisk arbetsvärdering länge använts som hjälpmedel att sätta löner. Frågan gäller inte så mycket om arbeten skall värderas eller inte, det handlar snarare om i vilken grad värderingen som görs är systematisk eller inte. Vid en samlad bedömning av det material som jag tagit del av finner jag att arbetsvärdering, med sina begränsningar, kan vara ett sätt att lösa problemen med att likalöneprincipen inte är fullt genomförd. Metoden är värd att pröva i större omfattning. Den bör dock i första hand ses som ett redskap för att jämföra kvinnors och mäns löner hos samma arbetsgivare. En avgörande förutsättning för att systematisk arbetsvärdering skall utnyttjas som metod är att principen är väl förankrad hos parterna på arbetsmarknaden.

### *Överväganden och förslag*

Jag redovisar i *kap. 9* mina överväganden och förslag. Min allmänna grundsyn är att kvinnor och män skall ha lika lön för lika och likvärdigt arbete. Jag anser också att det är väsentligt att nå detta mål. Verkligheten är emellertid att

det fortfarande finns löneskillnader – detta trots att lagar och konventioner gällt i flera år, detta trots mångåriga debatter.

Det är ofta svårt att konstatera löneskillnadernas omfattning och klargöra orsakerna till löneskillnader. De kan ibland vara sakligt motiverade, t.ex. av skillnader i arbetstidens längd och förläggning, utbildning och yrkeserfarenhet. Det är också rimligt att aktuell arbetsmarknadssituation och de anställdas arbetsprestation påverkar lönerna. Det finns emellertid löneskillnader som inte går att försvara, löneskillnader som innebär diskriminering, situationer där det inte går att finna annat än en orsak till löneskillnaderna: Könet. Sådana löneskillnader är osakliga och otillåtna enligt svensk lag.

Det går enligt min mening inte att motivera och försvara några osakliga löneskillnader. Det är därför nödvändigt att kraftfullt arbeta för att förändra nuvarande läge och nå målet: Lika lön för lika och likvärdigt arbete. Detta arbete måste beröra alla: Regering och riksdag, politiska partier, arbetsmarknadens organisationer och andra organisationer, skola och andra samhällsorgan samt självfallet alla enskilda människor, kvinnor såväl som män. Det måste också vara ett kraftfullt arbete över ett brett fält. Det finns ingen enkel lösning, det fordras en samverkan där en lång rad av insatser måste göras. Jag föreslår olika medel och metoder i detta arbete.

– Då det gäller *lagstiftning* har Sverige nått jämförelsevis långt. Jag anser emellertid att lagstiftningen på några viktiga punkter bör förstärkas och föreslår förändringar i jämställdhetslagen som innebär att arbetsgivare årligen skall kartlägga förekomsten av och analysera orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller av lika värde.

– Då det gäller *statliga och kommunala bidrag och andra insatser* har Sverige också nått jämförelsevis långt och det är av samhällsekonomiska skäl inte möjligt att nu göra nämnvärt mera på detta område. Jag föreslår emellertid bl.a. att föräldraförsäkringen ändras – antingen vid en eventuell framtida utbyggnad av föräldraförsäkringen eller inom ramen för nuvarande lag – i syfte att stimulera männen att utnyttja sin rätt till betald föräldraledighet och att en genomgång från jämställdhetssynpunkt görs av hela socialförsäkringsområdet. Jag betonar vikten av en god barnomsorg och föreslår att JämO får ökade resurser för arbete med lönefrågor.

– *Systematisk arbetsvärdering* kan vara en väg att förändra värderingar och därigenom löner. Sådan arbetsvärdering kan vara en metod som är värd att pröva då det gäller att bedöma kvinnors och mäns löner hos samma arbetsgivare.

En första förutsättning för tillräckligt god statistisk information om kvinnors respektive mäns löner och löneutveckling är att *lönestatistiken redovisas könsuppdelat*. På arbetsplatsnivå bör det finnas lönestatistik som underlag för den årliga *jämställdhetsplanen*, vid *löneförhandlingar* och *uppföljningar* av dessa samt vid *rekrytering*.

*Klara och tydliga lönesystem och lönesättningsprinciper* bör utarbetas på alla nivåer i förhandlingssystemet och på alla arbetsplatser. Det är viktigt att *information* sprids till alla arbetstagare om lönepolitiken och till enskilda arbetstagare hur deras lön har bestämts.

– *Löneförhandlingarna* är självfallet en huvudväg för att uppnå lika lön för lika och likvärdigt arbete. Jag utgår från att lönenivåerna också i framtiden kommer att bestämmas i fria förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Vad det då handlar om är att göra såväl arbetsgivare och deras organisationer som arbetstagare och deras organisationer medvetna om gällande lagar om lika lön. Det handlar om medvetna prioriteringar i förhandlingsarbetet.

– *Utbildning, information och opinionsbildning* är en annan huvudväg för att uppnå lika lön för lika och likvärdigt arbete. Det gäller att få ett brett medvetande och engagemang, att förändra attityder, att förankra gällande lag i människors medvetande och handlande. Jag föreslår förstärkt information om jämställdhetslagens kray och likalöneprincipens innebörd samt att en nationell informationskampanj med allmänheten som målgrupp ordnas under de närmaste åren. Denna kampanj bör finansieras av Arbetsmiljöfonden och utformas i samråd med arbetsmarknadens parter m.fl. Syftet är att sprida kunskap och väcka engagemang. Detta är kanske den viktigaste vägen. Vi når resultat först om alla – kvinnor såväl som män – delar värderingen att lika lön skall gälla för lika och likvärdigt arbete.

Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433)

Härigenom föreskrivs i fråga om jämställdhetslagen  
*dels* att 3, 11, 12, 14 och 35 §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 a, samt närmast före 3 a § en  
ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 §

Arbetsgivaren skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat  
arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.

Närmare föreskrifter om arbets-  
givarens skyldigheter meddelas i  
4–11 §§.

Närmare föreskrifter om arbetsgi-  
varens skyldigheter meddelas i 3 a  
och 4–11 §§.

*Anställningsvillkor*

3 a §

*Arbetsgivaren skall årligen kart-  
lägga förekomsten av och analysera  
orsakerna till löneskillnader mellan  
kvinnor och män som utför arbete  
som är lika eller som är att betrakta  
som likvärdigt.*

*Denna skyldighet gäller dock inte  
arbetsgivare som vid senaste kalen-  
derårsskifte sysselsatte färre än tio  
arbetstagare.*

11 §

En jämställdhetsplan enligt 10 §  
skall innehålla en översikt över de  
åtgärder enligt 4–9 §§ som är be-  
hovliga på arbetsplatsen och ange  
vilka av dessa åtgärder som arbets-  
givaren avser att påbörja eller ge-  
nomföra under det kommande året.

En jämställdhetsplan enligt 10 §  
skall innehålla en översikt över de  
åtgärder enligt 3 a och 4–9 §§ som är  
behovliga på arbetsplatsen och ange  
vilka av dessa åtgärder som arbets-  
givaren avser att påbörja eller ge-  
nomföra under det kommande året.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i  
efterföljande års plan.

## 12 §

I vart och ett av de hänseenden som anges i 4–11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

I vart och ett av de hänseenden som anges i 3 a och 4–11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

## 14 §

Vid bedömningen av vad som enligt 4–11 §§ åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt 12 § skall hänsyn tas till kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

Vid bedömningen av vad som enligt 3 a och 4–11 §§ åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt 12 § skall hänsyn tas till kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

## 35 §

En arbetsgivare som inte följer en föreskrift som anges i 4–11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

En arbetsgivare som inte följer en föreskrift som anges i 3 a och 4–11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

Ombudsmannen skall i framställningen ange vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Efter remiss har yttranden över Löneskillnadsutredningens betänkande (SOU 1993:7) Löneskillnader och lönediskriminering, om kvinnor och män på arbetsmarknaden kommit från:

Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Jämställdhetsombudsmannen, Riksförsäkringsverket, Statens arbetsgivarverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Statens skolverk, Arbetsdomstolen, Arbetslivscentrum, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöfonden, ILO-kommittén, Telia, Svenska kyrkans församlings- och pastoratförbund, Bengtsfors kommun, Södertälje kommun, Växjö kommun, Umeå kommun, Västernorrlands läns landsting, Örebro läns landsting, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Kooperationens Förhandlingsorganisation, Försäkringskassaförbundet, Företagarnas Riksorganisation AB, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Centerkvinnorna, Folkpartiet liberalernas Kvinnoförbund, Kristdemokratiska Samhällspartiets Kvinnoförbund, Moderata Kvinnoförbundet, Vänsterpartiets kvinnopolitiska utskott, Fredrika-Bremer-Förbundet, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Jämställdhetsarbetares Förening, Forskningsrådsnämnden, Handelshögskolan i Stockholm, Universitetet i Lund – Institutionen för nationalekonomi, Universitetet i Umeå – Institutionen för nationalekonomi, Universitetet i Linköping – Tema teknik och social förändring och Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning.

Södertälje kommun har bifogat ett särskilt yttrande från Moderata Samlingspartiet och Ny Demokrati, Svenska Arbetsgivareföreningen har bifogat ett yttrande från Sveriges Verkstadsindustrier, Försäkringskassaförbundet har bifogat yttranden från Försäkringskassan i Stockholms län, Uppsala läns allmänna försäkringskassa, Försäkringskassan Södermanlands län, Östergötlands läns allmänna försäkringskassa, Bohusläns allmänna försäkringskassa, Älvsborgs läns allmänna försäkringskassa, Värmlands läns allmänna försäkringskassa, Kopparbergs läns allmänna försäkringskassa, Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa och Västerbottens läns allmänna försäkringskassa.

Utöver detta har till Socialdepartementet kommit ett yttrande från Lena Svenaeus och Lise Bergh (tillträdande jämställdhetsombudsman respektive ställföreträdande jämställdhetsombudsman från och med 1994-01-01).

Verket för Högskoleservice och Konkurrensverket har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet, men meddelar att de inte anser att det ligger inom ramen för deras verksamheter att avge yttrande över Löneskillnadsutredningens betänkande.

## Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433)

Härigenom föreskrivs i fråga om jämställdhetslagen (1991:433)

*dels* att 13 och 14 §§ skall upphöra att gälla,

*dels* att 2, 11, 12, 18 och 46 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 9 a §, samt närmast före denna en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås.

De skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika *eller som är att betrakta som likvärdigt*.

De skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är *att betrakta som lika eller likvärdigt*.

### *Lönefrågor*

#### 9 a §

*Arbetsgivaren skall, som ett led i sin verksamhet enligt 2 § andra stycket, årligen kartlägga förekomsten av löneskillnader mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och för olika kategorier av arbetstagare.*

*Denna skyldighet gäller dock inte arbetsgivare som vid senaste kalenderårsskifte sysselsatte färre än tio arbetstagare.*

#### 11 §

En jämställdhetsplan enligt 10 § skall innehålla en översikt över de åtgärder enligt 4–9 §§ som är behövliga på arbetsplatsen och ange vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

*I planen skall också översiktligt redovisas resultatet av den kartläggning som arbetsgivaren skall göra enligt 9 a § samt de åtgärder som motiveras av kartläggningen.*

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande års plan.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna enligt första och andra styckena har genomförts skall tas in i efterföljande års plan.

## 12 §

*I vart och ett av hänseenden som anges i 4–11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbetstugarorganisation.*

*Kollektivavtal får träffas i vart och ett av de hänseenden som anges i 4–11 §§. Även om ett sådant avtal har träffats skall dock arbetsgivaren iaktta de nu angivna lagföreskrifterna.*

## 18 §

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagarare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden.

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagarare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarnas könstillhörighet.

## 46 §

I en tvist enligt 45 § får jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagarare eller arbetsökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det.

I en tvist enligt 45 § får Jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagarare eller arbetsökande, om den enskilde medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. Om ombudsmannen finner det lämpligt får han eller hon i samma rättegång föra också annan talan som ombud för den enskilde.

Sådan talan förs vid Arbetsdomstolen.

Talan förs vid Arbetsdomstolen.



## Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1994-02-11

**Närvarande:** f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Arne Bækkevold.

Enligt en lagrådsremiss den 27 januari 1994 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Per Sundberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

### 2 och 9 a §§

I remissen anges att av 2 § första stycket jämställdhetslagen följer att kartläggningen enligt den föreslagna 9 a § skall göras i samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Enligt Lagrådets mening framgår denna innebörd bättre, om båda styckena i 2 § sammanförs till ett och 9 a § utformas så att arbetsgivaren skall göra kartläggningen som ett led i verksamheten enligt 2 §.

### 12 §

Enligt förslaget får kollektivavtal "träffas i vart och ett av de hänseenden som anges i 4–11 §§. Även om ett sådant avtal har träffats skall dock arbetsgivaren iaktta de angivna lagföreskrifterna". Avsikten med den föreslagna paragrafen är inte att slå fast att vissa frågor om jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet får regleras i kollektivavtal. Paragrafen får sin betydelse genom den föreslagna andra meningen som innebär att ett kollektivavtal inte befriar arbetsgivaren från skyldighet att iaktta föreskrifterna i 4–11 §§ jämställdhetslagen. Detta kan uttryckas tydligare. Lagrådet föreslår att paragrafen får följande lydelse.

"Kollektivavtal som träffas i hänseende som anges i 4–11 §§ befriar inte arbetsgivaren från skyldighet att iaktta föreskrifterna i dessa paragrafer."

Paragrafen föreslås träda i kraft den 1 juli 1994. Några övergångsbestämmelser föreslås inte. Enligt vad som anförs i remissen leder det till att en arbetsgivare som har träffat kollektivavtal i fråga som avses i 4–11 §§ jämställdhetslagen fortfarande är bunden av avtalet. Lagrådet vill påpeka att om avtalet innehåller bestämmelser som strider mot 4–11 §§ jämställdhetslagen, arbetsgivaren kan bli tvungen att välja mellan skadestånd för kollektivavtalsbrott och vite enligt 35 § jämställdhetslagen. En sådan ordning är inte tillfredsställande. Lagrådet förutsätter att Jämställdhetsombudsmannen inte gör framställning om vitesföreläggande innan arbetsgivaren haft tid att träffa nytt kollektivavtal.

Enligt den nya bestämmelsen i första stycket får Jämställdhetsombudsmannen i en rättegång rörande en diskrimineringstvist föra också annan talan "som ombud" för den enskilde. Att sådan talan skall föras "som ombud" ger intryck av att det är en förutsättning att ombudsmannen har fått i uppdrag av den enskilde att föra dennes talan, dvs. att han agerar som ombud med stöd av en rättegångsfullmakt. Enligt vad som upplysts vid föredragningen är detta inte meningen utan tanken är att ombudsmannens behörighet skall ha sin grund direkt i lagbestämmelsen. Lagrådet föreslår därför följande lydelse av 46 §.

"I en tvist enligt 45 § får Jämställdhetsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare eller arbetsökande, om arbetstagaren medger det och om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars finns särskilda skäl för det. För ombudsmannen talan för en enskild med stöd av denna lag, får ombudsmannen i samma rättegång föra talan för den enskilde också med stöd av annan författning."

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 februari 1994.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidsson, Könberg, Odell, Unckel, P. Westerberg, Ask.

Föredragande: statsrådet B. Westerberg

---

Regeringen beslutar proposition 1993/94:147 om jämställdhetspolitiken.

