

Duktiga flickor
kostar inte
en jämställdhets-
analys av budget-
propositionen
för 2012

Sara Berggren

Innehåll

Förord 5

Sammanfattning 6

Inledning 9

Utbildning ger utdelning? 17

Mål och lägesbeskrivning av barn-
och ungdomsutbildningen 19

Statens insatser inom utbildningen 24

Delegationen för jämställdhet i skolan
– vad hände sen? 30

Punktinsatser skapar inte en
jämställd skola 32

Olika förutsättningar på arbetsmarknaden 35

Mål och lägesbeskrivning av
situationen för unga kvinnor och
unga män på arbetsmarknaden 37

Unga kvinnor och män i
arbetsmarknadspolitiska åtgärder 43

Jämställdheten nedprioriterad
inom arbetsmarknadspolitiken 48

Att betala med hälsan 49

Mål och lägesbeskrivning av situationen för unga kvinnor och unga män inom hälsoområdet 51

Statens insatser för att möta den psykiska ohälsan bland unga 54

Duktiga flickor kostar inte – slutsatser och reflektioner 61

Jämställdhet har litet genomslag i budgetpropositionen 63

Regeringens politik bidrar till fortsatt ojämställdhet 65

Jämställdhetsperspektivets genomslag förr och idag 66

Vägen vidare 69

Referenser 72

Bilaga 1 75

Förord

Sveriges Kvinnolobby presenterar här sin fjärde rapport med analyser av statsbudgeten ur ett jämställdhetsperspektiv. Analysen av budgeten för 2012 har riktat in sig på unga kvinnor. Innehåller budgeten någon berättelse om deras behov och villkor? Läggs detta i så fall till grund för politik? Hur synliggörs unga kvinnors livsvillkor i några av de viktigaste politikområdena: utbildning, arbetsmarknad och socialpolitik?

Liksom vid de tidigare undersökningarna som genomförts av Sveriges Kvinnolobby ställs den förda politiken i budgeten i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen.

Arbetet har letts av Sara Berggren, projektledare, och en arbetsgrupp bestående av ledamöter från Sveriges Kvinnolobbys styrelse, Catharina Alpkvist, Clara Berglund och Gertrud Åström. Externa experter har Lena Johansson och Anna Giotas Sandqvist varit. Johanna Dahlin, praktikant, har genomfört undersökning av uppföljning och resultatredovisning uppdelat på kön.

Sveriges Kvinnolobby vill med våra budgetanalyser bidra till att samhällets resurser fördelas rättvist mellan flickor och pojkar, kvinnor och män. Vi vill också öka medvetenheten om de nationalekonomiska principer och värderingar som budgetarbetet vilar på.

Stockholm den 19 mars 2012

Gertrud Åström

Ordförande i Sveriges Kvinnolobby

Sammanfattning

Året 2012 har vi fokus på unga kvinnor. Vi har kartlagt hur unga kvinnors villkor och behov, synliggörs och beaktas inom områden som har stor betydelse i ungas liv. Utgiftsområdena är *Utbildning och universitetsforskning*, *Arbetsmarknad och arbetsliv* samt *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

Med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen analyserar vi i vilken mån regeringen har integrerat ett jämställdhetsperspektiv inom dessa utgiftsområden och på vilket sätt den förda politiken påverkar utvecklingen mot ett jämställt samhälle.

Inom varje utgiftsområde beskriver och analyserar vi de politiska målen, de redovisade resultaten samt de insatser som är riktade till unga. Därefter diskuterar vi hur den förda politiken påverkar jämställdheten inom området.

Utbildning ger utdelning?

De generella satsningar som regeringen genomfört 2011 och föreslår för 2012 inom Barn- och ungdomsutbildningen i området *Utbildning och universitetsforskning* saknar jämställdhetsperspektiv. Flera av de stora satsningarna och förslagen, som exempelvis lärlingsutbildning inom yrkesutbildningen och det fjärde tekniska gymnasieåret, tillfaller pojkar i högre grad än flickor. En större andel av männen går dessutom vidare från yrkesutbildning till arbete jämfört med kvinnorna, vilket är ett faktum som är osynliggjort i utgiftsområdet. Vidare kostar de fyra mest mansdominerade gymnasieutbildningarna mer i kronor per elever, än de fyra mest kvinnodominerade utbildningarna.

Det finns inga förslag för att motverka de könsbundna utbildningsvalen. Följden blir att den könsuppdelade arbetsmarknaden återskapas med fortsatt olika villkor för kvinnor och män, till exempel när det gäller lön. Därmed kvarstår en av de största utmaningarna för ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män i Sverige.

Olika förutsättningar på arbetsmarknaden

Inom området *Arbetsmarknad och Arbetsliv* används könsuppdelad statistik mycket sparsamt. Där sådan statistik förekommer saknas en analys av de könsmonster som statistiken visar. Det råder en ojämn fördelning mellan könen inom många av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Dessa skillnader kommenteras sällan och inte ens när fördelningen är mycket ojämn analyseras den ur jämställdhetsperspektiv.

Avsaknaden av mål med jämställdhetsperspektiv inom arbetsmarknadspolitiken och i Arbetsförmedlingens regleringsbrev tyder också på att jämställdhetsarbetet är nedprioriterat. De insatser som regeringen föreslår inom utbildning och arbetsmarknad är främst inriktade på att minska ungdomsarbetslösheten och stärka arbetslinjen. Unga kvinnors specifika behov på arbetsmarknaden ignoreras i utgiftsområdet och inga insatser kopplade till unga kvinnors problematik föreslås. Vår granskning visar att de många insatser som syftar till en stärkt arbetslinje inte verkar angå unga kvinnor i lika hög grad som unga män.

Att betala med hälsan

Inom området *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* används ofta könsuppdelad statistik. För unga gäller det särskilt inom Folkhälsopolitiken. Däremot saknas mål med jämställdhetsperspektiv och likaså jämställdhetsanalyser. Satsningarna på kortare vårdköer och neddragningen av heldygnsvården inom barn- och ungdomspsykiatri, är två exempel där avsaknaden av en jämställdhetsanalys resulterat i att främst unga kvinnor drabbats. En jämförande analys av två vårdformer som är flick- respektive pojkdominerade visar hur könsblinda politiska insatser utgår från en norm som innebär att unga kvinnor inte prioriteras.

Slutsats – Duktiga flickor kostar inte

Regeringens förslag på insatser och åtgärder tillfaller i högre grad unga män än unga kvinnor. Generellt uppmärksammas varken unga kvinnors eller unga mäns specifika situation i budgetpropositionen utan insatser som är riktade till ungdomar utformas snarare för en homogen grupp. Konsekvensen blir att den grupp vars problematik är mest synlig och kostsam för samhället står modell för hur åtgärderna formas. Samtidigt blir den grupp som gör mindre väsen av sig osynliggjord. Flickor och unga kvinnor får helt enkelt inte kosta lika mycket som pojkar och unga män.

I utgiftsområdena har vi uppmärksammat en avsaknad av anpassade insatser samt de skillnader i resursfördelning mellan unga kvinnor och män som detta medför, vilket är en konsekvens av att politiken saknar jämställdhetsperspektiv. Slutsatsen vi drar är att regeringen fortfarande inte lever upp till sina ambitioner att jämställdhetsintegrera alla beslut inom samtliga politikområden. Budgetpropositionen är i stora delar helt könsblind och saknar:

- Mål med jämställdhetsperspektiv
- Könsuppdelad statistik
- Jämställdhetsanalyser
- Uppföljning och resultatredovisning uppdelat på kön

Därmed kan vi inte se att de politiska insatserna riktade till unga, inom de tre undersökta utgiftsområdena, kommer att bidra till att de jämställdhetspolitiska målen uppnås.

Inledning

Den ”duktiga flickan” tar ansvar för sitt liv. Hon utbildar sig, arbetar hårt och presterar mycket, både karriärmässigt och privat. Hon är smart, smal, snygg, självständig och social. Bilden av den ”duktiga flickan” har länge satt ramarna för hur flickor och unga kvinnor förväntas vara och flickor disciplinerar sig hårt för att också nå upp till detta ideal. De ökade ohälsotalen bland unga kvinnor, där många mår psykiskt dåligt och känner stor stress i skola och vardag, är bara några exempel på baksidor som normen resulterar i.

Bilden av den ”duktiga flickan” påverkar inte bara unga kvinnor. Normen påverkar hur samhället ser på vem och vad som får, och inte får ta plats och kosta. Bilden av och normen för den ”duktiga flickan” påverkar hur politiker fördelar de offentliga resurserna. Så länge flickor och unga kvinnor håller sig inom duktighetsnormen, kostar de samhället väldigt lite. Men vad händer med dem som inte passar in i ramen för den ”duktiga flickan” och vad händer med dem som inte klarar den press och stress som många unga kvinnor känner? Får de lika mycket resurser och stöd som ”struliga unga män”?

Budgetpropositionen för 2012 har fått namnet ”Tid för ansvar” och här vill regeringen signalera att de har lagt en balanserad budget där reformutrymmet i tider av ekonomisk oro hålls på en måttlig nivå. Denna rapport fokuserar på några utgiftsområden i budgeten vilka i hög grad påverkar ungdomar, nämligen utgiftsområdena för utbildning, arbetsmarknad och hälsa. I vår granskning undersöker vi också om förslag på åtgärder och insatser i budgetpropositionen bidrar till att uppnå målen för jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsintegrering av budgetpropositionen

Jämställdhet har funnits som ett politikområde i Sverige sedan 1970-talet och utgick då främst från arbetsmarknadspolitiken. Sedan dess har jämställdhetspolitiken breddats och när de nya jämställdhetspolitiska målen beslutades 2006, låg de strukturella och ojämlika maktförhållandena mellan kvinnor och män i fokus.

Under det övergripande målet att *kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv* finns fyra delmål som anger inriktningen av regeringens politik:

- **EN JÄMN FÖRDELNING AV MAKT OCH INFLYTANDE.** Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
- **EKONOMISK JÄMSTÄLLDHET.** Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- **JÄMN FÖRDELNING AV DET OBETALDA HEM- OCH OMSORGSARBETET.** Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
- **MÄNS VÅLD MOT KVINNOR SKA UPPHÖRA.** Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Sedan början av 1990-talet är jämställdhetsintegrering regeringens strategi för jämställdhetspolitiken. Begreppet innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i samtliga av de politiska områdena och där genomgå alla led av beslutsprocessen. Jämställdhetsfrågorna ska inte hamna i skymundan eller sidosidnas. Budgetpropositionen är regeringens viktigaste styrdokument. Det är därför angeläget att granska i vilken utsträckning som jämställdhetsperspektivet genomsyrar regeringens förslag till budget.

Varje statsråd har ansvar för jämställdhet inom sina respektive områden, medan jämställdhetsministern har ansvar för att driva på, utveckla och samordna jämställdhetspolitiken. I vår granskning av utgiftsområdena som rör utbildning, arbetsmarknad och hälsa, utgår vi från de åtaganden regeringen gjort om jämställdhetsintegrering som en strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

**FRÅN HANDLINGSPLAN TILL PLATTFORM
– REGERINGENS ARBETE MED
JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING**

Regeringskansliet har sedan 2004 arbetat utifrån en plan för genomförande av jämställdhetsintegrering, som sträckte sig från 2004–2010. För att uppmuntra arbete med jämställdhetsintegrering i kommuner, landsting och regioner avsatte regeringen under förra mandatperioden 145 miljoner till Program för Hållbar Jämställdhet (HÅJ). Sveriges Kommuner och Landsting fördelade medlen till kommuner, landsting och regioner. Under 2011–2013 stöder regeringen programmet med ytterligare 80 miljoner.

I juli 2008 gav regeringen i uppdrag till Nationella sekretariatet för genus-

forskning vid Göteborgs universitet, att stödja myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. Kostnaden för detta uppgick till 13 miljoner.

Den nya plattformen för jämställdhetsintegrering ska stärka arbetet på nationell, regional och lokal nivå. En ny plan för arbetet med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet har beslutats för 2011–2015. Plattformen omfattar även utvecklingsprogram för statliga myndigheter, stöd på regional nivå, kvalitetssäkring av det jämställdhetsintegreringsarbete som skett på kommunal nivå samt insatser för att samla och sprida kunskap om praktiskt arbete med jämställdhetsintegrering.

Duktiga flickor

Statistik för utbildningsväsendet och arbetsmarknaden visar att unga kvinnor i hög grad svarar upp mot den ”duktighetsnorm” som gäller för kvinnor. Meritvärdet för flickor i grundskolan ligger på 220 poäng, jämfört med pojkarnas 198 poäng.¹ Den relativa arbetslösheten bland unga kvinnor i åldrarna 15–24 år ligger på 23,7 procent, jämfört med unga mäns siffra som ligger på 26,7 procent.² Samtidigt som unga kvinnor presterar bra i skolan, söker sig vidare från gymnasiet till högskolor i högre grad och är arbetslösa i lägre utsträckning än unga män, finns varningssignaler från forskning och media.

Flertalet undersökningar visar att flickor och unga kvinnor mår allt sämre psykiskt. Användningen av bettskenor har mer än fördubblats bland kvinnor mellan 20 och 24 år, de senaste tre åren.³ Med en ökad press blir huvudvärk, magont och stressyndrom som exempelvis tandgnissel allt vanligare. Den nationella folkhälsoenkäten som Statens folkhälsoinstitut genomför, ger en oroande bild av det psykiska välmåendet bland unga kvinnor. Mellan åren 2006 och 2008 besvarades enkäten av ca 8 900 kvinnor och 7 000 män i åldrarna 16–24 år. Här följer ett urval av resultaten:

¹ Skolverket, 2010/11

² SCB, AKU, 2010

³ Löfgren, 2011

RESULTAT FRÅN FOLKHÄLSOENKÄTEN FÖR PERSONER I ÅLDERN 16–24 ÅR, 2006–2008

Andel (%)



Källa: Statens folkhälsoinstitut

Siffrorna är intressanta ur många olika perspektiv. Den övergripande bilden som tecknas visar att dubbelt så stor andel unga kvinnor som unga män mår dåligt på olika sätt. Det gäller *Besvär av ängslan, oro, eller ångest, Känner sig stressade, Besvär av huvudvärk* och *Har haft självmordstankar*. Vissa av resultaten visar stora skillnader mellan könen. Exempelvis är skillnaden mellan flickor och pojkar hela 36 procentenheter när det gäller *Avstått från att gå ut ensam*.

Även om dessa siffror är oroande vill vi inte spä på bilden av unga kvinnor som knäcks i dagens samhälle av stress och press. Vi får inte glömma bort att de flesta unga kvinnor och män mår bra. Tabellen nedan lyfter fram några fakta som visar på positiva siffror för unga kvinnor jämfört med unga män.

FLER RESULTAT FRÅN FOLKHÄLSOENKÄTEN FÖR PERSONER I ÅLDERN 16–24 ÅR, 2006–2008

Andel (%)

	Kvinnor	Män
Lider av övervikt	12	16
Lågt socialt deltagande	11	17
Saknar emotionellt stöd	9	17
Utsatts för våld	6	12

Källa: Statens folkhälsoinstitut

Här kan vi se att endast 9 procent av de unga kvinnorna svarat att de saknar emotionellt stöd, jämfört med 17 procent av de unga männen. Endast 11 procent av de unga kvinnorna anger att de har ett lågt socialt deltagande. Ett antal av Ungdomsstyrelsens rapporter av ungas fritidsvanor, attityder och inflytande, visar att unga kvinnors valdeltagande och deltagande i politiska aktiviteter är högre än de unga människens.⁴ Unga kvinnor vill att fritidsaktiviteter ska leda till självförverkligande och många är aktiva på sociala forum på nätet.

⁴ Se exempelvis Unga med attityd, Fokus06 och Ung idag 2011 – en beskrivning av ungas villkor.

Den tvetydiga bilden av den unga kvinnan som dels högpresterande och framgångsrik, dels utsatt för stor psykisk press, är på många sätt utmärkande för samhällets förväntningar på gruppen. Flickor fullkomligen bombarderas av budskap från media om att det lyckliga livet innebär att en ung kvinna ska vara framgångsrik, smal och sexig. Även om den utseendemässiga pressen att vara snygg och vältränad ökat också bland killar, är unga kvinnor betydligt mer utsatta.

Vårt fokus: Unga kvinnor

Vi upplever att unga kvinnor idag utövar en stark självdisciplinering av kroppen och den psykiska förmågan. När pressen blir för stor är det inte ovanligt att frustrationen vänds inåt och tar sig uttryck i ätstörningar eller andra former av självskadebeteenden. Problemfyllda unga pojkar och unga män använder mer utåtvända uttryck i form av skolk, våldsanvändande, högre alkohol- och narkotikakonsumtion, kriminalitet med mera. Med fokus på unga vill vi granska huruvida kvinnor och män får ta del av samhällets resurser på lika villkor. Eller är det så att de som hörs och syns mest också är de som får ta mest plats och kosta?

Vårt fokus är unga kvinnor. Vi är medvetna om att ett bredare perspektiv där hänsyn även tas till exempelvis socioekonomisk bakgrund och etnisk tillhörighet, ger en mer nyanserad bild av de maktstrukturer som påverkar individens handlingsutrymme. I och med att budgetpropositionen består av en stor mängd material där statistiken i olika avsnitt redovisas med skiftande mängd variabler, har vi valt att genomgående fokusera på könsindelingen. De normer som gäller för kvinnor och män påverkar alla grupper, oavsett vilken övrig variabel som används.

Att analysera budgeten ur ett jämställdhetsperspektiv

I denna analys ligger tonvikten på budgetens *utgifter*. Framst analyserar vi utgifter som är *generella*, alltså inte utgifter specifikt inriktade på ökad jämställdhet.⁵ De generella utgifterna utgör majoriteten av regeringens anslagsposter. Dessa utgifter är viktiga att analysera därför att de påverkar de flesta människor och för att de snarare än att vara generella och neutrala, är

⁵ Inom ramen för Jämi-programmet har Anita Nyberg skrivit en rapport om jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten från 1980–2012. Denna rapport analyserar främst utgiftsposter som kan sägas vara specifikt inriktade på att öka jämställdheten, då hon bland annat har tittat på förändringar i anslagen till JämO och kvinnors organisering.

könsblinda. Utgifterna är generella till sin utformning, men beroende på de skilda förutsättningar och behov som råder för flickor och pojkar, kvinnor och män, påverkar de på olika sätt.

Det finns en rad olika verktyg att använda för att genomföra budgetanalyser ur ett jämställdhetsperspektiv. En av förgrundsgestalterna inom området är sociologen Diane Elson. Elson har utarbetat ett antal specifika verktyg för jämställdhetsanalys av budgetar, varav vi använder oss av följande:

- Jämställdhetsmedveten utvärdering av politiken. En analys av politiken och åtgärderna i budgeten, utifrån frågan: På vilket sätt kommer den föreslagna resursfördelningen att påverka jämställdheten i samhället?
- Analys av hur offentliga utgifter fördelas uppdelat på kön. Analysen uppskattar hur budgetens tillgångar (eller förändringar av tillgångar) och insatser fördelas mellan kvinnor och män genom att mäta ”enhetskostnaden” av en given service och sedan multiplicera denna kostnad med antalet män respektive kvinnor som använt sig av den.

Exakta beräkningar av resursfördelningen kan endast genomföras i viss mån i denna rapport då anslagen i budgetpropositionen sällan går att bryta ner på individnivå.

En förutsättning för jämställdhetsintegrering är att alla individbaserade uppgifter presenteras och analyseras efter kön. Könsuppdelad statistik utgör grunden för att kunna göra analyser av hur olika insatser påverkar kvinnor och män. I rapporten granskar vi därför i vilken utsträckning det finns könsuppdelad statistik, om målen uttrycker en ambition att nå en jämställd resursfördelning mellan könen samt om regeringen konsekvent analyserar åtgärder ur jämställdhetsperspektiv. Kort och gott syftar analysen till att besvara frågor om: *vem som får tillgång till resurser och på vilka villkor samt om den förda politiken leder till ökad jämställdhet i samhället eller inte?*

Läsanvisningar

Med utgångspunkt från regeringens ambition att jämställdhetsintegrera alla beslutsprocesser, är de tre följande analyskapitlen i huvudsak strukturerade utifrån följande punkter:

- Politikens mål – finns ett jämställdhetsperspektiv?
- Hur regeringen beskriver situationen för unga kvinnor och män – finns könsuppdelad statistik? Analyseras statistiken?

- Vilka problem regeringen identifierar samt vilka gamla och nya insatser som får resurser.
- Hur vi ser att dessa insatser och förslag kommer att påverka jämställdheten.

Slutligen diskuteras frågan om duktiga flickor också får kosta.

Utbildning
ger utdelning?

dag påverkas inträdet på arbetsmarknaden i hög grad av utbildningsnivån och minimikravet för att få en anställning är i praktiken slutbetyg från gymnasiet. Utbildning är därmed en viktig del av det jämställdhetspolitiska målet om ekonomisk jämställdhet.

Elever i den svenska skolan har på senare år börjat prestera allt sämre och idag går många ut grundskolan utan fullständiga betyg. Det gäller särskilt pojkar. Skillnaden mellan könen när det gäller betyg ökar och i jämförelse med Europa har Sverige en av de största differenserna i betygsnivåer mellan flickor och pojkar.

Regeringen har från och med läsåret 2011/2012 infört en ny skollag med nya läroplaner, som syftar till att öka kvalitén i det svenska skolväsendet. I den nya skollagen är jämställdhet en av de genomgående värdegrunderna, jämte bland annat antidiskriminering och respekt för mänskliga rättigheter.

I detta kapitel undersöker vi utgiftsområdet för *Utbildning och universitetsforskning*. Vår granskning visar att de politiska förslag och insatser som redovisas i utgiftsområdet har brister vilka riskerar att motverka ökad jämställdhet i skolan.

- Förekomsten av könsuppdelad statistik är relativt god. Dock saknas konsekvent analyser av vad mönstren i statistiken indikerar.
- De politiska insatserna är till stor del riktade till utbildningsområden som är mansdominerade. Exempelvis satsas mycket resurser inom teknik-, yrkesförberedande- och lärlingsutbildningar. Från de yrkesförberedande programmen är det dessutom större andelar av män än av kvinnor som får arbete efter avslutade studier. Denna problematik är osynlig i budgetpropositionen.
- Det faktum att regeringen inte presenterar skarpare förslag för att utbildningen ska bli mindre könsuppdelad innebär att utbildningen även fortsättningsvis kommer att ge mer utdelning

för unga män. Trots att unga kvinnor idag utbildar sig mer än unga män, är löneskillnaden mellan unga kvinnor och män fortfarande stor.

- De jämställdhetsinsatser som skett inom utbildningsväsendet har ofta varit tidsbegränsade vilket vi menar hindrar att perspektivet får nödvändigt genomslag.

År 2008 initierades en mängd satsningar för att öka jämställdheten inom det svenska utbildningsväsendet. Förutom att Skolverket fick ett uppdrag att arbeta med jämställdhet i en rad olika former, tillsattes en delegation för jämställdhet i skolan och senare även en delegation för jämställdhet i de högre utbildningarna. År 2010 var delegationernas arbete slutfört och en rad förslag till insatser lämnades. Detta kapitel avslutas med en granskning av vilket genomslag förslagen fått i budgetpropositionen för 2012.

Mål och lägesbeskrivning av barn- och ungdomsutbildningen

Utgiftsområdet för utbildning och universitetsforskning är indelat i fyra övergripande sakområden:

- Barn-, ungdoms- och vuxenutbildning
- Universitet och högskolor
- Forskning
- Vissa gemensamma ändamål

Sammanlagt uppgår utgiftsområdet till 54,5 miljarder kronor för år 2012. För att riksdagen ska kunna följa upp hur arbetet går bland sakområdenas olika verksamheter, ska verksamheternas resultat redovisas i budgetpropositionen. Enligt budgetlagen ska redovisningen utgå från de mål riksdagen fastställt. I budgetpropositionen för 2012 föreslår regeringen följande övergripande mål för utgiftsområdet:

Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet.

Under varje verksamhetsområde finns delmål och indikatorer som ligger till grund för bedömningen av den övergripande målpuppfyllelsen. I detta

avsnitt tittar vi närmare på hur målet, indikatorerna och lägesbeskrivningen ser ut för flickor och pojkar inom barn- och ungdomsutbildningen. Barn- och ungdomsutbildning består av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, förskoleklass och skola. Vidare omfattar barn- och ungdomsutbildning obligatorisk särskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Regeringens förslag till ett nytt mål för barn- och ungdomsutbildningen är:

Svensk barn- och ungdomsutbildning ska vara av hög och likvärdig kvalitet. Alla barn och elever ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt.

För att följa måluppfyllelsen föreslår regeringen följande indikatorer:

- Deltagande i förskola.
- Resultat på nationella prov, betyg, meritvärden, nationella utvärderingar och internationella studier.
- Andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program.
- Andel elever i gymnasieskolan som fullföljt gymnasieskolan och fått grundläggande behörighet alternativt examen inom 3 år.
- Överströmning från preparandutbildning och programriktat individuellt val till nationella program i gymnasieskolan.
- EU-målsindikatorn om fullföljd gymnasieutbildning i åldergruppen 20–24 år.
- Lärares behörighet.

Målet för barn och ungdomsutbildningen är generellt skrivet och saknar köns- och jämställdhetsperspektiv. Det är givetvis svårt att mäta hur jämställd en verksamhet är med hjälp av en indikator, men det kan noteras att inte någon av indikatorerna uttrycker den minsta ambition att fånga detta perspektiv.

Indikatorerna ska gälla från och med nästa års budgetproposition men de är i hög grad jämförbara med de resultatavsnitt som redovisas i budgetpropositionen för 2012. För att se om budgetens resultatredovisning har ett jämställdhetsperspektiv och innehåller könsuppdelad statistik, beskriver vi nedan den bild som resultatavsnittet i utgiftsområdet förmedlar av flickor och pojkar i grundskolan och gymnasieskolan.

Lägesbeskrivningen av grundskolan

För första gången på fem år har det genomsnittliga meritvärdet för läsåret 2009/2010 sjunkit. Våren 2010 var det genomsnittliga meritvärdet 209, vilket är en poäng lägre än föregående vår. Liksom tidigare har flickorna betydligt högre meritvärden än pojkarna:

	Kvinnor	Män
Genomsnittligt meritvärde	220	198
Andel som uppnått behörighet till nationella program	89	87

Andelen elever som våren 2010 uppnådde behörighet för nationella program inom gymnasiet var 88 procent. Detta är den lägsta andelen sedan 1998, och behörigheten har sjunkit både bland flickor och bland pojkar, jämfört med året innan. Flickorna har uppnått målen i högre grad än pojkarna inom samtliga ämnen förutom Idrott och hälsa.

Vart tredje år genomför OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) en internationell studie och ranking av skolresultaten bland 15-åringar, den så kallade PISA-undersökningen. Vid den senaste rankingen bekräftades bilden av ett tydligt sjunkande resultat för de svenska eleverna. Vid mätningen 2009 var resultatet för läsförståelse signifikant sämre jämfört med år 2000. Den senaste PISA-undersökningen visade även att skillnaden i resultat mellan olika grupper av elever har ökat. I läsförståelse och naturvetenskap var det främst de lägre presterande eleverna som stod för de sämre resultaten. Pojkar stod allmänt för de största nedgångarna. Resultaten visade även att skillnaden mellan elever som har utländsk respektive svensk bakgrund har ökat. Utöver detta har även betydelsen av elevens socioekonomiska bakgrund ökat. Sveriges resultat ligger i linje med genomsnittet för OECD-länderna.

I budgetpropositionen är samtliga PISA-diagram uppdelade på kön. Dock saknas kön som indelningsgrund när socioekonomisk bakgrund och elever med utländsk bakgrund redovisas.

Lärarkåren inom den svenska grundskolan utgjordes läsåret 2010/11 av 85 880 lärare. Av dessa var 76 procent kvinnor och 24 procent män. Inom förskolan utgjorde kvinnor 97 procent av pedagogerna och män 3 procent.

Kostnaderna för den kommunala grundskolan uppgick till 68 miljarder kronor år 2010. I jämförelse med 2009 har denna kostnad minskat med 0,7 procent. En minskning har även skett av elevantalet. Kostnaden per elev ökade med 1,3 procent till 85 900 kronor och kostnaden för undervisningen uppgick till 43 700 kronor per elev, vilket också är en ökning.

Lägesbeskrivningen av gymnasieskolan

I och med den nya skolreformen som trädde i kraft höstterminen 2011 innehåller gymnasieskolan nu 18 nationella program och fem introduktionsprogram. Från och med hösten 2011 gäller även att de högskoleförberedande programmen ger eleven grundläggande högskolebehörighet. Elever som väljer yrkesprogram ges möjlighet att läsa in högskolebehörigheten antingen inom gymnasieskolan eller genom den kommunala vuxenutbildningen. Grundläggande högskolebehörighet är därmed inte ett krav för att få yrkesexamen.

Under de senaste två åren har antalet elever inom gymnasieskolan minskat med 2,7 procent. Endast inom de fristående gymnasieskolorna har en ökning av elevantalet skett. Denna ökning har uppgått till 18,7 procent medan minskningen inom de kommunala skolorna har uppgått till 7,9 procent. Andelen elever i de fristående skolorna har ökat från 15 procent till 24 procent under de senaste fem åren. Liksom elevantalet har även antalet friskolor ökat. Hösten 2010 var 489 av samtliga 1 015 gymnasieskolor friskolor.

Lärarkåren uppgick 2010/11 till 31 300 personer, varav 49,4 procent var kvinnor och 50,6 procent var män. Lärartätheten ökade från 7,9 till 8,1 lärare per 100 elever.

Fördelningen mellan studieförberedande och yrkesförberedande program var 52,1 procent respektive 47,9 procent för 2010/11. Det är en något större skillnad jämfört med de två tidigare åren. Av kvinnorna gick 56 procent ett studieförberedande program och 44 procent ett yrkesförberedande. För männen gällde att 47 procent gick ett studieförberedande program och 53 procent gick ett yrkesförberedande. Sammanlagt gick 31 400 elever ett individuellt program under 2010/11. Av dessa var 57 procent män och 43 procent kvinnor.

Av eleverna som påbörjade gymnasiet 2007 hade 68,4 procent fått slutbetyg inom tre år. Av kvinnorna hade 71,3 procent fått slutbetyg och av männen 65,7 procent. Andelen av dem som hade slutbetyg 2009/2010 och även uppnådde grundläggande behörighet till högskoleutbildning, uppgick till 86,8 procent. Den genomsnittliga betygspoängen för samtliga elever var 14,0 poäng 2009/10, vilket är en poäng som legat på samma nivå de senaste fem åren.

	Kvinnor	Män
Andel med slutbetyg och grundläggande behörighet till högskolan	89,9	83,6
Genomsnittligt betygspoäng	14,7	13,8

Bland dem som övergår från gymnasiet till högskolestudier inom tre år utgör kvinnor en större andel med 48 procent, att jämföra med männens 36,6 procent.

Den totala kostnaden för de kommunala gymnasieskolorna uppgick år 2010 till 27,7 miljarder kronor vilket är en minskning med 3,1 procent jämfört med året innan. Den totala kostnaden per elev beräknas ha varit 93 000 kronor vilket är en ökning med en procent jämfört med föregående år. Kostnaden för undervisningen fördelat per elev uppgick till 43 700 kronor vilket är en ökning med 1,1 procent jämfört med år 2009.

Viktiga delar av lägesbeskrivningen saknas

I utgiftsområdets resultatredovisning används könsuppdelad statistik i hög utsträckning, vilket bidrar till att ge en relativt god bild av hur situationen ser ut för flickor och pojkar inom skolväsendet. Indikatorerna fokuserar på betyg och meriter men missar att fånga hur det allmänna välmåendet ser ut bland eleverna i skolan. Resultatredovisningen målar upp en bild där flickorna går framåt eller ligger på en stabil nivå i skolan medan pojkarna backar. Hade avsnittet även redovisat psykosocial hälsa hade bilden nyanserats och visat på en skola där flickorna visserligen presterar bra men är alltmer stressade och upplever en sämre psykisk hälsa än pojkarna. En beskrivning av den ökade psykosociala ohälsan bland flickor och unga kvinnor hittar vi istället under avsnittet *Jämställdhet i skolväsendet*, som i sin tur ligger under avsnittet *Politikens inriktning*. Att den psykiska ohälsan inte nämns i resultatredovisningen gör det svårt att som läsare förstå hur stor vikt som har lagts vid ohälsan under utformandet av de generella politiska insatserna. I

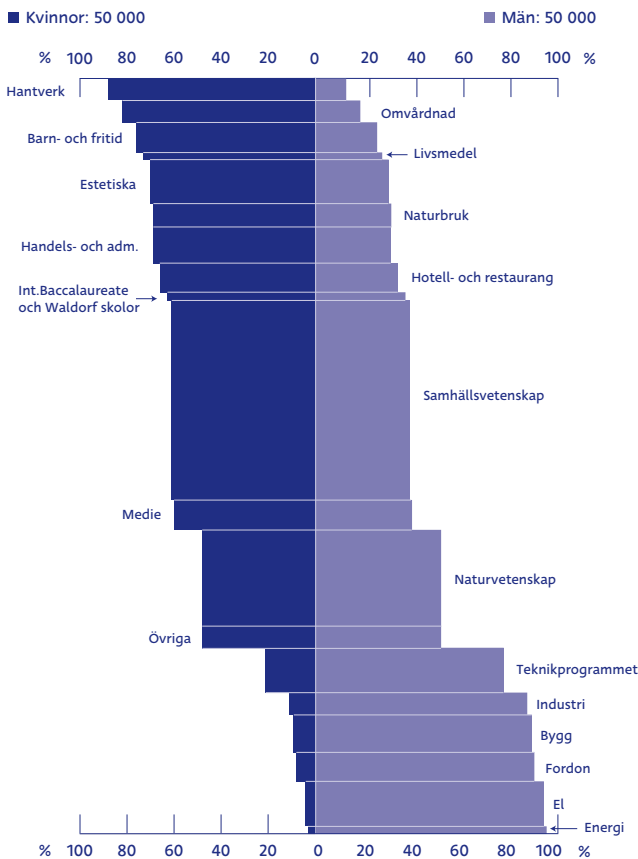
utgiftsområdet följer regeringens insatser inom skolväsendet efter resultatredovisningen.

I resultatavsnittet saknas också en beskrivning och en problematisering av de könsstereotypa utbildningsvalen i gymnasiet. Inte heller redovisas kostnaderna per utbildningsplats på respektive gymnasieprogram. Diagrammet till vänster hade gett resultatavsnittet en bra illustration över hur pojkar och flickor gör sina utbildningsval.

Varje år fattar Skolverket beslut om en riksprislista för friskolorna, där bidragens storlek till de olika utbildningsprogrammen framgår i kronor per elev. De fyra mest flickdominerade utbildningarna Hantverks-, Omvårdnads-, Barn- och fritids- och Livsmedelsprogrammet, får enligt riksprislistan för år 2011 sammanlagt bidrag för 360 000 kronor per elev och år.

AVGÅNGNA FRÅN GYMNASIESKOLAN EFTER PROGRAM 2009/10

Antal och könsfördelning i procent



Källa: Avgångna från gymnasieskolan, Skolverket

För de fyra mest pojkdominerade programmen Energi-, El-, Fordons- och Byggprogrammet, blir summan 447 800 kronor per elev och år. Denna enkla uträkning visar på en ojämn resursfördelning mellan flick- respektive pojkdominerade utbildningar, där flickorna får mindre resurser.

Avslutningsvis kan vi konstatera att den underrepresentation av män som finns bland lärare inom främst förskole- och grundskolverksamheten inte problematiseras i budgetpropositionen. Regeringen har under hösten 2011 dock gett Skolverket ett nytt uppdrag, som delvis består i att utreda vad som har gjorts sedan 1970-talet för att öka antalet manliga förskolelärare. Resultatet ska presenteras under mandatperioden.

Statens insatser inom utbildningen

Vilka insatser har då regeringen prioriterat för att möta de problem den identifierar som mest viktiga att lösa inom grund- och gymnasieutbildningen? Och hur kommer insatserna att påverka jämställdheten i skolan?

NY LÄROPLAN FÖR GRUNDSKOLAN OCH MOTSVARANDE SKOLFORMER

Nya läroplaner med nya kursplaner samt kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer har införts läsåret 2011/12. Samtidigt med de nya läroplanerna har också en ny betygsskala med fler betygssteg införts. Läroplanerna innehåller skolans värdegrund och uppdrag, övergripande mål och riktlinjer för utbildningen samt respektive skolforms kursplaner. Nya kursplaner har införts i samtliga ämnen i grundskolan,

sameskolan, specialskolan och grund-särskolan.

För gymnasieskolan innebär den nya skolreformen som trädde i kraft hösten 2011, bland annat att de som går yrkesförberedande program inte längre behöver ha grundläggande behörighet till högskolestudier, för att ta yrkesexamen. Lärlingsutbildningen är även en ny form som införts inom de yrkesförberedande programmen.

Källa: Budgetpropositionen (2011/12:1)

NÅGRA AV STATENS UTBILDNINGSINSATSER, RIKTADE TILL FLICKOR OCH POJKAR, UNGA KVINNOR OCH UNGA MÄN

Insats	Beskrivning	Kostnad
Sommarskola	För att öka andelen elever som når målen finns sedan 2006 ett statsbidrag till skolhuvudmän för anordnandet av sommarskola.	Ingen uppgift i BP
MNT-satsning	Statens skolverk har sedan 2009 i uppdrag att genomföra utvecklingsinsatser inom matematik, naturvetenskap och teknik (MNT). I uppdraget ingår även insatser för att underlätta övergången från gymnasieskolan till den högre utbildningen inom MNT-området.	20 miljoner 2013, 40 miljoner kronor per år 2014 och 2015
Kultur i skolan	Regeringens satsning Skapande skola omfattar fr.o.m. 2011 hela grundskolan. Satsningen syftar till att öka samverkan mellan skolan och det professionella kulturlivet och till att öka barns och ungas tillgång till kultur och eget skapande.	Ingen uppgift i BP
Entreprenörskap i skolan	Regeringen beslutade i maj 2009 om en strategi för entreprenörskap inom utbildningsområdet, enligt vilken entreprenörskap ska löpa som en röd tråd genom utbildningssystemet. Statens skolverk har fått i uppdrag att arbeta med detta.	15 miljoner + 5 under 2013–2014
En ny dansutbildning	Regeringen har beslutat om en ny dansarutbildning. Syftet är att möjliggöra en elitsatsning inom dans. Beslutet innebär förbättringar av den förberedande dansarutbildningen i åk 4–9 och den gymnasiala yrkesdansarutbildningen.	Ingen uppgift i BP
Försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning	Sedan hösten 2008 pågår en försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning. Försöket karaktäriseras av att minst hälften av undervisningen sker som arbetsplatsförlagt lärande på en eller flera arbetsplatser. Till varje skolhuvudman som deltar i försöksverksamheten lämnas statsbidrag med 25 000 kronor per läsår och elev som deltar i lärlingsutbildningen. Hösten 2011 införs lärlingsutbildning som en ordinarie utbildningsform inom gymnasieskolan.	794 miljoner kronor 2011–2014
Gymnasial spetsutbildning	Regeringen har infört en försöksverksamhet med gymnasial spetsutbildning i matematik, naturvetenskapliga, samhällsvetenskapliga och humanistiska ämnen. Parallellt med studierna i gymnasieskolan ska eleverna kunna läsa kurser vid ett universitet eller en högskola. Inom försöksverksamheten, som avser utbildning som startar 2009–2014, har hittills 20 utbildningar startat.	Ingen uppgift i BP
Försöksverksamhet med ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan	Regeringen har beslutat att en försöksverksamhet med ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan ska inledas. Statens skolverk har under 2010 redovisat förslag till tre inriktningar på det fjärde tekniska året, och har beviljat tio utbildningar att starta hösten 2011.	Ingen uppgift i BP
Erbjuda praktik för studenter som går tekniska program inom gymnasiet	För att förbättra övergången från gymnasiet till arbetslivet införs en praktikverksamhet, där studenter vid tekniska program på gymnasiet erbjuds att praktisera vid företag med civilingenjör eller teknisk inriktning.	20 miljoner 2013, 40 miljoner per år 2014–15
Elevhälsan	Sammanlagt 641 miljoner satsas under 2012–2015 för att stärka elevhälsan. Den största delen av satsningen ska gå till att ge intresserade skolhuvudmän bidrag för att utöka personalstyrkan inom elevhälsan. Cirka 2,5 procent av pengarna ska bland annat gå till utbildningsinsatser.	50 miljoner 2012, 151 miljoner 2013 och högst 220 miljoner 2014 och 2015

Satsningar på utbildningsområden där flickor är i minoritet

I utgiftsområdet redovisas inga deltagarsiffror eller resultat uppdelat efter kön för insatserna, med undantag för gymnasial lärlingsutbildning. Denna insats har en övervikt av män som deltagare vilket också nämns i budgetpropositionen. Ingen ytterligare analys görs av vad detta kan innebära och om snedfördelningen bör förebyggas.

TEKNIKUTBILDNING I CENTRUM

I budgetpropositionen föreslås ett antal satsningar inom teknikområdet. Bland annat införs en möjlighet till praktik för studenter på gymnasial nivå som studerar vid tekniskt program. Satsningen syftar till att dessa elever ska vilja studera vidare till högskola i högre utsträckning samt komma närmare arbetsmarknaden. En annan satsning innebär att utöka teknikriktade program inom gymnasieskolan med ytterligare ett år, vilket kan resultera i en gymnasial ingenjörsutbildning. Ytterligare en satsning är den så kallade MNT-satsningen inom grundskolan som syftar till att förbättra kunskaperna inom matematik, naturkunskap och teknik.

Satsningar inom dessa områden går att motivera bland annat utifrån PISA-undersökningen. Undersökningen visar att svenska skolelever presterar sämre nu än tidigare när det gäller naturkunskap och matematik. En annan förklaring till varför det satsas mycket inom teknikområdet kan vara att det förväntas en stor efterfrågan på arbetskraft av personer med civilingenjörsutbildning och tekniska utbildningar inom de närmaste åren.⁶

Att satsa på utbildningar där det i framtiden kommer att finnas stora behov är lovvärt, men hur kommer det sig att vi inte ser liknande satsningar inom de kvinnodominerade vård- och omsorgsprogrammen? Även denna sektor kommer att efterfråga mycket stor arbetskraft de närmsta åren. Med tanke på att cirka 80 procent av eleverna som studerar teknikprogram på gymnasiet är män, blir det tydligt att flertalet till synes generella satsningar tillfaller unga män i högre grad än unga kvinnor.⁷ Snarare är dessa satsningar könsblinda än generella.

SATSNINGAR SOM SYFTAR TILL EN STÄRKT ARBETSLINJE – FÖR MÄN

Den höga arbetslösheten bland unga består i Sverige, trots att ungdomsarbetslösheten är en av regeringens mest prioriterade frågor. I denna debatt framhåller regeringen att en av anledningarna till den stora ungdomsarbets-

⁶ AMS, Arbetskraftsbarometern, november 2011

⁷ SCB, 2010

lösheten handlar om att utbildningsväsendet i Sverige inte svarar mot den efterfrågan på kompetens som finns på arbetsmarknaden. Regeringen vill åtgärda problemet genom att bland annat genomföra satsningar på yrkes- och lärlingsutbildningen. Med en uppgraderad yrkesutbildning och en ny läroplan hoppas regeringen att ungdomar ska stå bättre rustade för att möta efterfrågan på arbetskraft. Satsningarna på lärlingsprogram inom gymnasiet och vuxenutbildningen innehåller bland annat en vidareutbildning av yrkeslärarna. Fram till år 2014 ska 17 miljoner kronor per år gå till fortbildning av yrkeslärare och därefter 22 miljoner kronor per år.

Unga män är i majoritet på de yrkesförberedande programmen, samtidigt är en högre andel unga män öppet heltidsarbetslösa. Bland unga män var det 53 procent som gick yrkesförberedande utbildningar 2010/11 och bland unga kvinnor var denna siffra 44 procent. Flickor presterar generellt bra i skolan och fortsätter i högre grad än pojkar att studera vidare på högskolan. En strategi för att undkomma arbetslöshet under lågkonjunktur är att studera vidare efter gymnasiet. Denna strategi, visar en ny studie från SCB, är vanligare bland flickor än pojkar.⁸ Detta förhållande, liksom att en större andel unga män jämfört med unga kvinnor återgår till arbete efter lågkonjunkturen, är något som inte alls problematiseras i budgetpropositionen. Unga kvinnors sämre anknytning till arbetsmarknaden kommenteras inte, vilket innebär att regeringen inte uppmärksammar faktorer som kan få negativa effekter på arbetslösheten för kvinnor i ett längre perspektiv.

Även i de yrkesförberedande utbildningarna och lärlingsutbildningen studerar fler män än kvinnor. Tabellen visar könsfördelningen inom lärlingsutbildningsförsöket för årskurs 1 vårterminen 2011:

**ELEVER I ÅRSKURS 1 EFTER UTBILDNINGAR INOM NÄRLIGGANDE PROGRAM I
FÖRSÖKSVERKSAMHETEN VT 2011**

Antal, procentuell fördelning och könsfördelning (%)

Utbildning inom närliggande program	Kvinnor		Män		Könsfördelning	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Kvinnor	Män
Bygg (BP)	92	6	712	32	11	89
Hantverk (HV)	425	29	83	4	84	16
Handels- och adm. (HP)	280	19	147	7	66	34
Fordon (FP)	34	2	350	16	9	91
Energi (EN)	5	0	314	14	2	98
El (EC)	16	1	267	12	6	94
Omvårdnad (OP)	232	16	24	1	91	9
Industri (IP)	7	0	186	8	4	96
Naturbruk (NP)	141	10	24	1	85	15
Barn- och fritid (BF)	120	8	42	2	74	26
Hotell- och restaurang (HR)	63	4	49	2	56	44
Livsmedel (LP)	25	2	16	1	61	39
Medie (MP)	6	0	11	0	35	65
Specialutformat (SM)*	3	0	10	0	23	77
Totalt	1 449	100	2 235	100	39	61

* Utbildningar som är specialutformade och inte har gått att härleda till närliggande program.

Källa: Lärlingskommitténs utvärdering

Tabellen visar tydligt två saker. Dels gör flickor och pojkar olika val inom lärlingsutbildningarna – endast två områden har jämn könsfördelning, Hotell- och restaurang- och Medieprogrammet. Dels dominerar pojkarna kraftigt inom lärlingsutbildningen. Under försöksverksamheten med den nya lärlingsutbildningen fick berörda skolhuvudmän 25 000 kronor i statsbidrag per elev och läsår. Räknar vi på statsbidragets kostnad fördelad på kvinnor och män i årskurs ett under vårterminen 2011, kan vi se att kvinnorna med andra ord kostade cirka 36 miljoner och männen kostade cirka 56 miljoner.

I en rapport från år 2011 kartlägger Statistiska centralbyrån elevers etablering på arbetsmarknaden tre år efter att de avslutat program från gymnasiet.⁹ Kartläggningen visar att kvinnorna etablerar sig på arbetsmarknaden i lägre grad än männen. På 16 av de 17 gymnasieprogrammen var etableringsgraden högre bland männen. De program som låg i topp när det gäller

⁹ SCB, 2011:1

att leda till arbete tre år efter gymnasiet var Energi-, Fordons-, El- och Industriprogrammet. Samtliga dessa program är också de mest mansdominerade. De mest kvinnodominerade programmen, Barn och fritid-, Hantverks- och Livsmedelsprogrammet hamnade långt ner på "etableringsskalan". Undantaget var Omvårdnadsprogrammet som hamnade på en sjätteplats bland kvinnorna och på en nionde plats bland männen. Noteras kan att av de som gått Omvårdnadsprogrammet var etableringsgraden högre bland männen än bland kvinnorna. Vad händer med de unga kvinnor som studerar vid de kvinnodominerade yrkesförberedande programmen om dessa program inte leder till arbete? Regeringen vill satsa på lärlingsutbildningarna för att öka ungas chanser till jobb. Hur kommer det sig då att regeringen inte uppmärksammar denna problematik?

EN INSATS SOM KAN FÖRBÄTTRA UNGA KVINNORS VILLKOR I SKOLAN

Många av de nya satsningar regeringen lyfter fram i budgetpropositionen kommer främst pojkar och unga män till del. Vilka behov finns då bland flickor och unga kvinnor? De klarar sig generellt bra i skolan när det gäller betyg och måluppfyllelse i olika ämnen. Däremot är välmående och den psykiska hälsan sämre i denna grupp. Statistik som beskriver ungas psykiska ohälsa indikerar att det flickor och unga kvinnor kan behöva extra mycket stöd av inom skolväsendet är elevhälsan.

Sedan den nya skollagen trädde i kraft den första juli 2011 har begreppet skolhälsovård ersatts med begreppet elevhälsa. Liksom tidigare ska varje skola ge eleverna tillgång till läkare och skolsköterska men utöver detta även kunna erbjuda kurator, skolpsykolog och personal med kompetens för specialpedagogiska insatser. I september 2011 genomförde Skolinspektionen en inspektion av hur 764 grundskolor har byggt upp sin elevhälsa.¹⁰ Resultatet visade att de flesta skolor kunde erbjuda eleverna rätt kompetens inom elevhälsan men en problematik rektorerna lyfte fram var att den tid personalen kunde lägga på eleverna inte räcker till. Exempelvis angav 35 procent av rektorerna att skolpsykologens tid är bristfällig liksom 24 procent av rektorerna angav att kuratorn inte har nog tid. Brist på resurser och brist på personal med rätt kompetens är två förklaringar som lyfts fram i undersökningen.

Insatser mot dessa brister aviserade regeringen i budgetpropositionen och den 27 oktober 2011 gav regeringen i uppdrag till Skolverket att genomföra ett antal åtgärder för att stärka elevhälsan. Satsningen innebär bidrag till personalförstärkning under fyra år, olika former av utbildningsinsatser samt att en modell ska tas fram för uppföljning av kvalitet och tillgång till

¹⁰ Skolinspektionen, 2011

elevhälsan. Av 641 miljoner fördelat på fyra år, går 625 miljoner till personalförstärkning. Insatsen är utformad så att skolhuvudmän kan få 250 000 kronor per bidragsår för varje heltidsanställd person som anställs. Resten av pengarna för tjänsten ska skolhuvudmännen själva stå för. Denna satsning torde vara bra ur jämställdhetssynpunkt då den kan underlätta flickors och unga kvinnors respektive pojkars och unga mäns lika förutsättningar att fungera och prestera väl i skolan.¹¹ Dock återstår att se hur många skolor som anser att bidraget på 250 000 kronor per bidragsår möjliggör nya långsiktiga anställningar.

Delegationen för jämställdhet i skolan – vad hände sen?

Att förändra och stärka stödet inom elevhälsan var en av de rekommendationer som *Delegationen för jämställdhet i skolan* förde fram i sitt slutbetänkande. Vilka effekter har denna delegation fått på skolpolitiken och i budgetpropositionen för år 2012?

År 2008 tillsatte regeringen *Delegationen för jämställdhet i skolan* (Deja). Uppdraget syftade till att lyfta fram och utveckla kunskap om jämställdhet i skolan. Deja skulle analysera könsskillnader i utbildningsresultat, kartlägga områden där ny kunskap om genus och jämställdhet behövs samt föreslå insatser för hur ett långsiktigt jämställdhetsarbete i skolan kan utvecklas. Uppdraget redovisades i november 2010 genom slutbetänkandet *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan*.¹²

I utgiftsområdet för *Utbildning och universitetsforskning* omnämns Dejas arbete i avsnittet *Jämställdhet inom skolväsendet*. Den problematik som främst omnämns är pojkarnas sämre prestationer inom skolan, den ökade förekomsten av psykosocial ohälsa bland flickor samt de könsbundna utbildningsval som flickor och pojkar gör. De faktiska åtgärder som beskrivs i budgeten är det uppdrag Skolverket genomförde åren 2008 till 2011.¹³ Skol-

¹¹ Hur könsfördelningen ser ut bland dem som besöker elevhälsan finns inte presenterat i utgiftsområdet. Socialstyrelsen har haft i uppdrag att undersöka möjligheten att ta fram indikatorer för att kunna göra öppna jämförelser av elevhälsan. Slutsatsen är att detta inte är möjligt att genomföra i nuläget, vilket även kan förklara varför någon statistik över könsfördelningen bland besökarna till elevhälsan inte finns.

¹² SOU 2010:99

¹³ Regeringsbeslut: U2011/4050/S & U2011/4050/S.

verkets uppdrag innebar att ge stöd åt elevhälsans arbete med att förebygga psykisk ohälsa i grund- och gymnasieskolan. Insatser gjordes också för fortbildning inom sex- och samlevnadsundervisningen samt utbildning för skolledare om hedersrelaterat våld och förtryck. Under 2011 genomfördes även insatser för att stimulera elevers språk-, skriv- och läsutveckling. I budgetpropositionen framgår vidare att regeringen ämnar återkomma med ytterligare jämställdhetsfrämjande insatser för åren 2012–2014.

Efter att budgeten publicerats fick Skolverket ett nytt uppdrag den femtonde december 2011.¹⁴ I beslutet går att läsa att erfarenheterna från de tidigare genomförda jämställdhetsinsatserna, inklusive Dejas arbete, ska utgöra en viktig grund för det fortsatta arbetet. Det nya uppdraget innehåller följande delar:

- Insatser för kompetensutveckling i syfte att främja jämställdhet och sprida kunskap baserad på bred vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet för att främja varje elevs lika möjligheter att uppnå målen.
- Fortbildning och stöd i sex- och samlevnadsundervisningen.
- Insatser för att motverka hedersproblematik.
- Insatser för att stimulera elevers läs-, skriv- och språkutveckling.
- Insatser för stärkt kvalitet och jämställdhetsperspektiv i studie- och yrkesvägledningen.
- Genomföra en kartläggning och analys av åtgärder som har gjorts i syfte att öka andelen män i förskolan.

Uppdraget liknar Skolverkets tidigare jämställdhetsuppdrag. Av Deja:s 17 åtgärds punkter återfinns endast två i det nya jämställdhetsuppdraget (punkt 2 och 3). Även punkt fyra går att läsa in bland Deja:s förslag. För det nya uppdraget disponerar Skolverket 16,5 miljoner per år 2012 – 2014.

Några av de medskick Deja lyft fram för det fortsatta arbetet handlar om att jämställdhetsintegrering som strategi måste få ett starkare fäste inom skolväsendet och att jämställdhetsinsatser inte bara kan bedrivas som tidsbegränsade projekt. Vidare framhöll de att jämställdhetsarbetet måste utgå både från struktur och från individ. Deja såg en fara med att strukturer och mekanismer som upprätthåller en maktordning mellan könen idag inte diskuteras. Man menade att fokus istället ligger på rättigheter för individer med olika identiteter och socioekonomisk bakgrund. Detta synsätt har försvårat jämställdhetsarbetet. Deja framhåller att det är viktigt att inte se på jämställdhetsarbete som en form av särintresse.

¹⁴ Regeringsbeslut 11:6

Ett par frågetecken uppstår vid läsningen av punkterna från Skolverkets nya uppdrag om några av Dejas medskick tas med i analysen. När det gäller det första medskicket, behovet av tid för att jämställdhetsintegreringen ska kunna slå rot, kan det konstateras att det nya uppdraget ännu en gång till stora delar handlar om tillfälliga jämställdhetsinsatser. Punkt 1–4 ska ske under 2012, med möjlighet till förlängning. Endast punkt 5 och 6 kommer att pågå under en något längre tidsperiod (2012–2014). När det gäller det andra medskicket, struktur och individ, kan punkterna 1–4 inriktas mot både struktur och individ. Hur pass väl Skolverket väljer att utforma åtgärderna efter de medskick Deja lagt fram kommer sannolikt att avgöra insatsernas framgångar.

Angående punkt 5 går det att ifrågasätta hur pass effektivt det är att rikta in sig på en specifik yrkesgrupp, studievägledare, för att förändra en så pass komplex fråga som de könsstereotypa utbildningsvalen. Dejas slutbetänkande lyfter bland annat fram vikten av att arbeta mer med det mottagande som elever som gjort otraditionella utbildningsval får, där trakasserier och att inte bli tagen på allvar är vanliga upplevelser. Hur stor effekt den sista punkten i uppdraget får när det gäller en bättre könsbalans i lärarkåren är svårt att sja om. Positivt är dock att denna insats riktar in sig på att ändra mäns karriärval medan liknande tidigare jämställdhetsinsatser vanligtvis riktats mot kvinnor.

Punktinsatser skapar inte en jämställd skola

Regeringen har satsat på ökad jämställdhet i skolan genom uppdrag till Skolverket samt de två jämställdhetsdelegationerna. Satsningarna visar att regeringen har en ambition att arbeta för en mer jämställd skola. Hur mycket av jämställdhetssatsningarna har då fått genomslag i regeringens ”ordinarie” utvecklingsarbete av det svenska skolväsendet? Konstateras kan att de generella satsningar som regeringen genomfört föregående år och de nya satsningar som föreslås för år 2012 inte har ett jämställdhetsperspektiv. Stora resurser satsas på att utveckla yrkesförberedande program i gymnasiet samt lärlingsprogram, utan att det förs något resonemang kring vem – unga kvinnor eller unga män – som egentligen går vidare från dessa program till arbetslivet. Det är en större andel män på de yrkesförberedande programmen och av dem som går dessa program är det också en större andel män som går vidare till arbete efter avslutad utbildning. Regeringens oförmåga att ta hänsyn till unga kvinnors och unga mäns olika förutsätt-

ningar inom dessa program drabbar unga kvinnor. I och med att de yrkesförberedande programmen inte längre ger eleven behörighet till högskolan riskerar unga kvinnor att varken få arbete eller att kunna studera vidare på högskola direkt efter gymnasieexamen. Regeringens könsblinda satsningar på att minska arbetslösheten bland unga, genom att utveckla vissa utbildningsformer, resulterar i åtgärder som är mer anpassade efter unga mäns behov än unga kvinnors.

En beslutsprocess som saknar jämställdhetsperspektiv leder lätt till ojämslådla satsningar. Även om regeringen har genomfört punktinsatser för att öka jämställdheten inom skolan blir effekten av detta i det långa loppet verkningslös, så länge jämställdhetsperspektivet inte genomsyrar alla åtgärder. Regeringen saknar fortfarande ett helhetsgrepp för att komma tillrätta med ojämslådla förutsättningar i skolan. Det blir tydligt i regeringens oförmåga att på ett mer kraftfullt sätt bemöta de olika utbildningsval som kvinnor och män gör. Studier som *Delegationen för jämställdhet i skolan* har tagit fram visar att könssegregationen bland gymnasieprogrammen har ökat snarare än minskat de senaste 15 åren.¹⁵ Följden blir att den könsuppdelade arbetsmarknaden består med olika villkor för kvinnor och män, bland annat när det gäller lön. Därmed kvarstår en av de största utmaningarna för ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män i Sverige.

¹⁵ Dejas slutbetänkande: Flickor, pojkar, individer, 2010

Olika
förutsättningar
på arbets-
marknaden

Ungdomsarbetslösheten i Sverige är hög. Arbetslösheten bland unga har dessutom ökat i relation till arbetslösheten bland vuxna under de senaste tio åren. Ungas arbetslöshet karaktäriseras av många, men korta, arbetslöshetsperioder. Detta skulle kunna innebära att arbetslösheten i gruppen inte behöver få stora sociala konsekvenser. Studier visar dock att många unga idag också hamnar i långtidsarbetslöshet och detta är särskilt vanligt bland ungdomar med utlandsfödda föräldrar och bland dem som inte har slutfört gymnasiet.¹⁶ Statens folkhälsoinstitut genomför vart fjärde år en nationell folkhälsoundersökning och resultatet från den senaste undersökningen visar att arbetslösa ungdomar är överrepresenterade när det gäller huvudvärk, sömnbesvär, trötthet, nedsatt psykiskt välbefinnande, självmordstankar, avsaknad av emotionellt stöd och att ha ett lågt socialt deltagande, i förhållande till studerande och yrkesarbetande ungdomar. Den höga arbetslösheten bland unga får därmed långtgående negativa effekter, både på individ- och samhällsnivå.

I detta kapitel granskar vi arbetsmarknadsdelen av utgiftsområdet för *Arbetsmarknad och Arbetsliv*. Analysen visar att:

- Avsaknaden av könsuppdelad statistik, som beskriver läget för unga kvinnor och unga män på arbetsmarknaden, är nära nog total i detta utgiftsområde. Likaså saknas jämställdhetsanalyser.
- Arbetsförmedlingen, som spelar en huvudroll inom arbetsmarknadspolitiken, lyder under regleringsbrev som helt saknar mål om en ökad jämställdhet.
- Det faktum att ingen hänsyn tas till unga kvinnors och unga mäns skilda villkor på arbetsmarknaden, resulterar i att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna utformas efter en norm där unga män står modell. Åtgärderna har en något sämre effekt på unga kvinnor jämfört med unga män, vilket kan bekräfta vårt antagande.

¹⁶ Hall & Liljeberg, 2011

Mål och lägesbeskrivning av situationen för unga kvinnor och unga män på arbetsmarknaden

Utgiftsområdet har för budgetår 2012 blivit tilldelat cirka 70,5 miljarder kronor. Området består av de två delarna Arbetsmarknad och Arbetsliv. Här undersöks främst Arbetsmarknadsdelen. Regeringens övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad:¹⁷

De arbetsmarknadspolitiska resurserna ska tydligt prioriteras och inriktas mot matchning mellan arbetssökande och lediga jobb samt mot dem som står långt från arbetsmarknaden. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt. Uppföljning och utvärdering ska utvecklas och prioriteras inom berörda myndigheter. Arbetsmarknadspolitiken ska därför utifrån mål och resurser verka för att:

- förbättra matchningen mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft,
- säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring, och
- stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Målet saknar ett jämställdhetsperspektiv och det neutrala ordet ”arbetssökande” förmedlar en bild av den arbetslöse som könlös, utan olika förutsättningar och behov.

Arbetsmarknadspolitiken verkställs främst genom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vid *Arbetsförmedlingen* samt genom arbetslöshetsförsäkringen. En genomgång av Arbetsförmedlingens regleringsbrev för år 2011 visar att även detta saknar mål med jämställdhetsperspektiv.¹⁸

¹⁷ Utgiftsområde 14, budgetpropositionen, s. 19

¹⁸ Utöver de generella regelverken om ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för den enskilda myndighetens verksamhet. Det sker dels i årliga så kallade regleringsbrev och dels genom förordningar. I regleringsbreven står det bland annat vilka mål en myndighet ska uppnå med sin verksamhet, hur mycket pengar myndigheten har till sitt förfogande och hur pengarna ska fördelas mellan myndighetens olika verksamheter (www.regeringen.se).

I regleringsbrevet nämns kvinnor endast en gång i samband med ett uppdrag för Arbetsförmedlingen att särskilt ta hänsyn till utrikes födda kvinnors situation på arbetsmarknaden. Regleringsbrevet för år 2012 innehåller inga skrivningar om kvinnor, män eller jämställdhet. I regleringsbrevets beskrivning av hur statistik och analys ska redovisas nämns variablerna *kön, ålder, inrikes och utrikes födda samt personer med och utan funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga* uppräknat i samma mening. Ingenting står med andra ord om att kön ska vara övergripande indelningsgrund, vilket är en förutsättning för att kunna analysera bland annat resursfördelning och resultat ur ett jämställdhetsperspektiv.

Lägesbeskrivningen av unga kvinnor och unga män på arbetsmarknaden

Inom arbetsmarknadsområdet finns tydliga skillnaderna i förutsättningar och villkor mellan kvinnor och män.¹ Punkterna nedan utgör ett axplock.

- Arbetsmarknaden är i hög grad könsuppdelad.
- Kvinnor och män arbetar olika mycket betalt respektive obetalt.
- Kvinnor arbetar oftare deltid än män.
- Män tjänar generellt mer än kvinnor.

Med detta i åtanke är det anmärkningsvärt att könsuppdelad statistik till stor del saknas i utgiftsområdets arbetsmarknadsavsnitt. I de fall statistiken är uppdelad på kön finns ingen tydlig uppdelning efter ålder. Varken begreppen flicka, pojke, ung man eller ung kvinna nämns i texten. Under det avsnitt som handlar om ungdomar på arbetsmarknaden beskrivs dessa könsblint, utan att hänsyn tas till de skilda förutsättningarna för kvinnor och män.

CITAT AV UTGIFTSOMRÅDETS HELA BESKRIVNING AV SITUATIONEN FÖR UNGA PÅ ARBETSMARKNADEN:

Arbetslösheten bland ungdomar (15–24 år) ökade kraftigt under finanskrisen som inleddes 2008 och är fortfarande hög, både i jämförelse med arbetslösheten i befolkningen som helhet och i jämförelse med nivåerna före krisen. I början av 2010 började dock ungdomsarbetslösheten att sjunka. Ungdomar är en konjunkturkänslig grupp som drabbas särskilt hårt vid konjunkturedgångar, men som också

¹ Se bl.a. På tal om kvinnor och män, SCB 2010.

tidigt får del av återhämtningen på arbetsmarknaden. Ungdomars arbetslöshetsperioder är ofta korta, men de negativa arbetsmarknadsrelaterade effekterna kan bli varaktiga för dem som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Detta gäller särskilt för unga som inte har avslutat sin gymnasieutbildning. Under 2010 uppgick arbetslösheten i åldersgruppen 15–24 år till drygt 25 procent. Det är viktigt att poängtera att även heltidsstuderande som söker arbete ingår i definitionen av arbetslösa och att ca 45 procent av de arbetslösa ungdomarna under 2010 var heltidsstuderande som sökte arbete.²

² Utgiftsområde 14, budgetpropositionen, s 36

En arbetsmarknad utan kön

Hur påverkar då avsaknaden av mål med jämställdhetsperspektiv regeringens analys och förslag kopplat till arbetsmarknaden?

Beskrivningen av situationen för unga på arbetsmarknaden behandlar ungdomar som en homogen grupp, trots kvinnors och mäns olika förutsättningar på arbetsmarknaden. Exempelvis nämns inte att fler unga män än unga kvinnor fick arbete efter den senaste lågkonjunkturen. Arbetsförmedlingens statistik för 2008 visar att i åldergruppen 18–24 år, fick 64 200 kvinnor och 60 700 män arbete. År 2010 kom istället 67 070 kvinnor och hela 84 050 män tillbaka till arbete.

Andra skillnader som inte tas upp men som påverkar individens förutsättningar på arbetsmarknaden rör unga utan slutbetyg från grundskolan eller gymnasiet. Här är unga män överrepresenterade, vilket påverkar deras möjligheter att ta sig in i arbetslivet. Inte heller beskrivs gruppen som är arbetssökande men heltidsstuderande uppdelat på kön. I denna grupp är andelen kvinnor högre än andelen män.

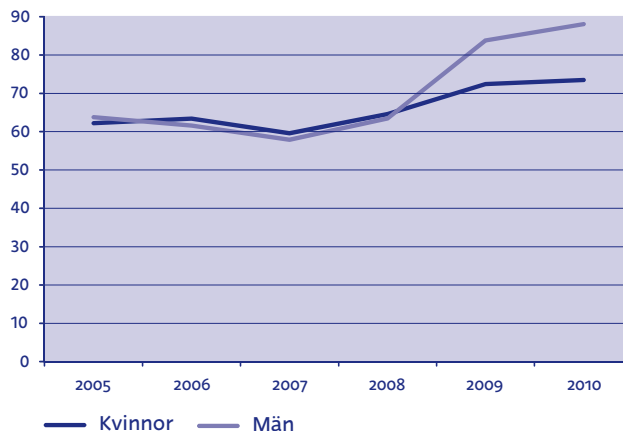
Hur skulle en könad lägesbeskrivning kunna se ut?

Regeringens redovisning av arbetsmarknadssituationen för unga kvinnor och män brister. Nedanstående diagram visar dock att könsuppdelade uppgifter finns att tillgå.

Arbetslösheten för kvinnor och män i åldersgruppen 15–24 år var relativt jämn fram till år 2008, då den förra lågkonjunkturen inträffade.

ARBETSLÖSA I ÅLDERN 15–24 ÅR, 2005–2010

Antal i 1000-tal

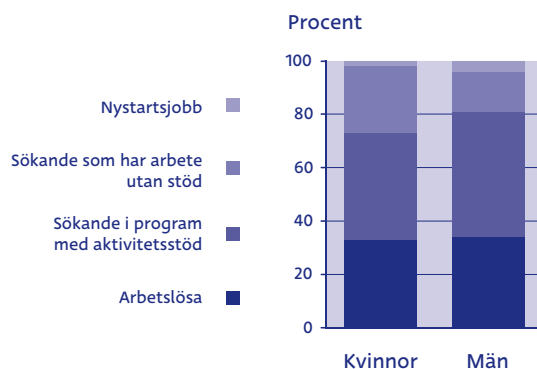


Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB

Lågkonjunkturen drabbade särskilt tillverkningsindustrin, där män är överrepresenterade, vilket kan förklara att arbetslösheten bland männen snabbt steg år 2008. När lågkonjunkturen nu planar ut återgår också männen i högre grad än kvinnorna till arbete, vilket de tidigare presenterade siffrorna från Arbetsförmedlingen visar. Detta varken beskrivs eller analyseras i utgiftsområdet.

Följande tabell visar gruppen arbetssökande ungdomar fördelat bland några av Arbetsförmedlingens kategorier för arbetssökande. Tabellen visar att unga kvinnor i högre utsträckning är arbetssökande inom kategorin arbetssökande som har arbete utan stöd. I denna kategori ingår bland annat undersysselsatta, det vill säga de som arbetar deltid eller är timanställda och som vill och kan arbeta mer.

ARBETSSÖKANDE I ÅLDERN 18–24 ÅR EFTER FYRA AV ARBETSFÖRMEDLINGENS KATEGORIER 2010

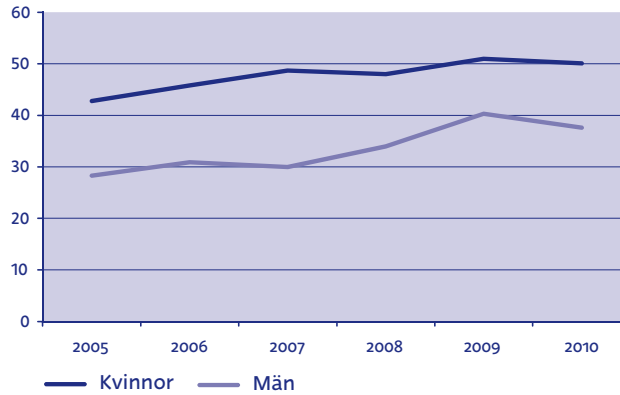


Källa: Arbetsförmedlingen

Även i gruppen undersysselsatta var unga kvinnor i klar majoritet från 2005–2010:

UNDERSYSSELSATTA I ÅLDERN 15–24 ÅR, 2005–2010

Antal i 1000-tal

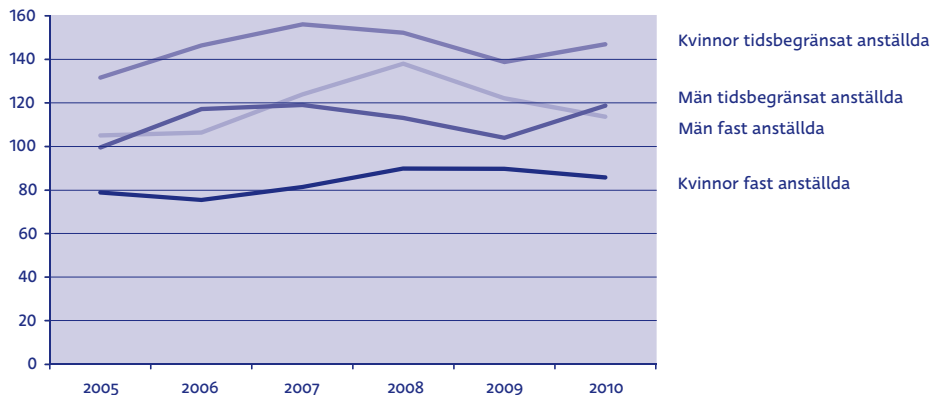


Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB

I Sverige är kvinnor generellt överrepresenterade bland undersysselsatta och ofrivilligt deltidsarbetande. Det gäller också unga kvinnor. Vidare är tidsbegränsade anställningar vanligare bland unga kvinnor än bland unga män, vilket nedanstående diagram visar:

FAST OCH TIDSBEGRÄNSAT ANSTÄLLDA I ÅLDERN 15–24 ÅR, 2005–2010

Antal i 1000-tal



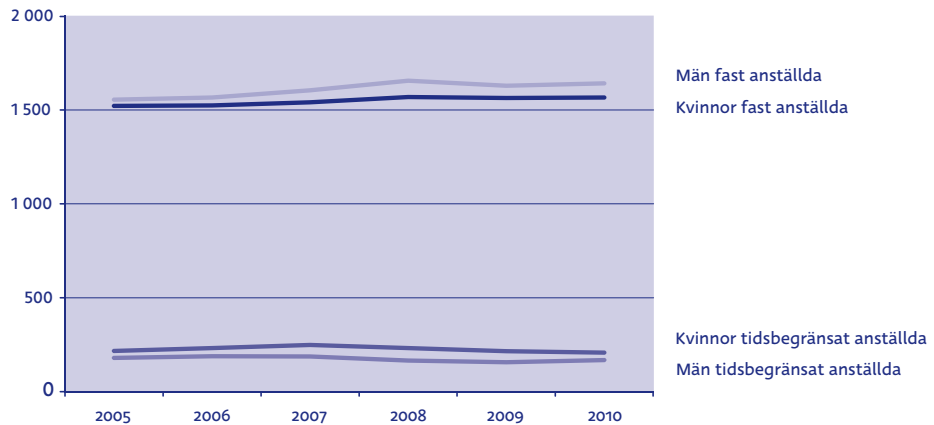
Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB

De tidsbegränsade anställningarna ökar för både unga kvinnor och unga män de senaste åren. I åldersgruppen 25–74 år minskar de för kvinnorna sedan 2007, då de låg i topp. För männen började minskningen redan 2006,

men 2010 ökade antalet tidsbegränsade anställda. De fasta anställningarna visar på ett motsatt mönster för alla grupper.

FAST OCH TIDSBEGRENSAT ANSTÄLLDA I ÅLDERN 25-74 ÅR, 2005-2010

Antal i 1000-tal

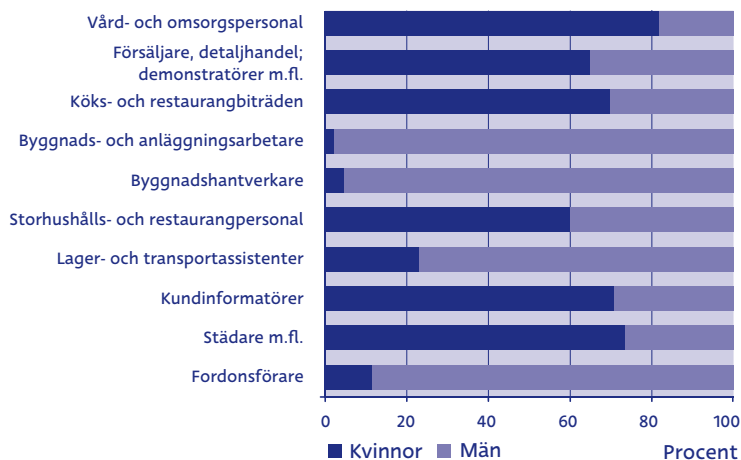


Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB

Orsakerna till kvinnors lägre inkomster och lägre pensionsersättningar, uppstår redan tidigt i arbetslivet. Inkomstskillnaden mellan unga kvinnor och män liknar mönstret för resten av befolkningen. Bland de med inkomst i åldrarna 20-24 år, var medellönen 112 500 kronor per år för kvinnor och 149 100 kronor per år för män år 2009. Det är dock viktigt att ta hänsyn till att fler unga kvinnor än unga män studerar på högskola i denna åldersgrupp, vilket rimligtvis påverkar inkomsten. Det sista diagrammet visar könsfördelningen i de tio vanligaste yrkena bland unga:

DE TIO VANLIGASTE YRKESGRUPPNA I ÅLDERN 16-24 ÅR, 2009

Könsfördelning (%). Ordnade efter storlek



Källa: SCB, Yrkesregistret

Könssegregeringen i de tio vanligaste yrkeskategorierna bland unga är stor och ingen yrkesgrupp har en jämn fördelning mellan könen.

Diagrammen visar att det är långt kvar tills målet om ekonomisk jämställdhet uppnås, där både kvinnor och män är ekonomiskt självständiga livet ut. Ung kvinnor behöver bland annat få en starkare anknytning till arbetsmarknaden och i högre utsträckning arbeta heltid. Deltid och

osäkra anställningar är vanligare bland unga kvinnor. En rapport från TCO visar att endast var fjärde kvinna i åldrarna 20–34 år har en tillsvidare anställning medan 9 av 10 män i samma ålder har det.¹⁹ Detta gäller samtliga branscher utom skola och vård. I budgetpropositionen saknas både en beskrivning av dessa förhållanden och förslag på åtgärder för att motverka problemen.

Unga kvinnor och män i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Om budgetpropositionens beskrivning av läget för unga på arbetsmarknaden är knapphändig, så är resultatredovisningen av unga inom olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder desto längre. Följande arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till unga arbetslösa tas upp i budetpropositionen.

ARBETSMARKNADSPOLITISKA ÅTGÄRDER I BUDGETPROPOSITIONEN, RIKTADE TILL UNGA:

INSATS	BESKRIVNING	KOSTNADER
Jobbgaranti för unga	Insatsen gäller de ungdomar mellan 16–25 år som varit inskrivna hos AMS i tre månader. Garantin syftar till att unga ska få jobb eller söka sig till utbildning. Insatsen innehåller förmedlingsinsatser, aktiveringsåtgärder och incitament till utbildning.	533 miljoner kronor 2012 och sammanlagt 588 miljoner kronor under 2013–2015. Dessa medel syftar till att bland annat öka antalet handläggare inom AMS för att på så sätt höja kvaliteten inom satsningen.
Folkhögskolesatsning	För ungdomar som ingår i jobbgarantin förlängs satsningen på ett ökat antal platser inom folkhögskolan.	84 miljoner 2012, 84 miljoner 2013.
Höjt studiebidrag för jobbgarantideltagare	En ettårig förlängning av studiebidraget för unga som deltar i jobbgarantin och återgår till studier på grundskole- eller gymnasienivå.	80 miljoner 2012, 40 miljoner kronor 2013 och 20 miljoner kronor 2014.
Nystartsjobb	Insatsen innebär att arbetsgivare slipper betala arbetsgivaravgift, lika länge som den unga varit arbetslös, om arbetsgivaren anställer en ung som varit arbetslös i mer än sex månader.	Beräknad skatteutgift för 2012: 5,3 miljarder

De tre översta satsningarna ingår i det reformpaket som regeringen i budgetpropositionen för 2012 har valt att kalla Utbildning, aktivitet och kvalitet. Under 2012 omfattar denna satsning totalt 1,3 miljarder

¹⁹ TCO, Pressmedelände 2011–11–14

Jobbgaranti för unga

I utgiftsombudets avsnitt om ungdomar i arbetsmarknadspolitiska program är endast två statistikuppgifter uppdelade efter kön. Uppgifterna handlar om kvinnor och män som deltar i Jobbgarantin för unga samt kvinnor och män som inom garantin får aktiviteter från kompletterande aktör.²⁰ Båda visar att en större andel män deltar. I det senare fallet förklaras det med att könsfördelningen bland dem som anvisats till kompletterande aktör motsvarar andelen unga kvinnor och män som befinner sig i Jobbgarantin för ungdomar totalt. Vidare framgår att 47 000 personer per månad deltog i genomsnitt år 2010. Detta är en ökning med 12 000 personer per månad jämfört med 2009.

DELTAGARE I JOBBGARANTIN, 2009 OCH 2010

Könsfördelning (%)		
	Kvinnor	Män
Deltagare inom Jobbgarantin för unga 2009	37	63
Deltagare inom Jobbgarantin för unga 2010	41	59
Erbjödts kompletterande aktör 2010	38	62

Källa: Arbetsförmedlingen

Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning uppgick kostnaderna för Jobbgarantin för ungdomar år 2010 till 2,8 miljarder kronor, vilket utgjorde cirka 35 procent av beloppet i anslag 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* samma år. Det sammanlagda antalet deltagare år 2010 var 88 000 stycken.

ETT OJÄMNT DELTAGANDE OCH ETT OJÄMNT RESULTAT

Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning för år 2010 visar att 46 procent av de arbetslösa i åldersgruppen 15–24 år var kvinnor och 54 procent var män. Jämfört med fördelningen av deltagarna inom Jobbgarantin är det en något större andel unga män som deltar i Jobbgarantin jämfört med den totala andelen unga män som är arbetslösa. En förklaring till att fler män deltar i Jobbgarantin för unga kan vara att män generellt är arbetslösa under längre tid. Inträdet till Jobbgarantin sker vanligtvis efter tre månaders sammanhängande arbetslöshet. Skillnaden mellan kvinnor och

²⁰ Kompletterande aktör är samlingsbegreppet för de företag som samverkar med Arbetsförmedlingen och som erbjuder sökanden en kompletterande arbetsförmedlingstjänst. Samarbete med kompletterande aktörer gäller långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin, arbetslösa ungdomar inom jobbgarantin för ungdomar, nyanlända flyktingar och invandrare, jobbcoachning för arbetssökande samt arbetslivsriktad rehabilitering.

män när det gäller tid i arbetslöshet är dock relativt liten då unga män i genomsnitt är arbetslösa i 18 veckor, jämfört med unga kvinnor som är arbetslösa i 15 veckor.²¹

Förutom att män blir hänvisade till Jobbgarantin för unga i något högre grad än kvinnor, hänvisas även en större andel unga män till kompletterande aktörer. Cirka 34 procent erbjöds aktiviteter hos kompletterande aktör år 2010. Kön fördelningen bland dessa var 38 procent kvinnor och 62 procent män. Enligt en rapport från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är deltagare som hänvisas till kompletterande aktörer mer nöjda med de insatser de blivit erbjudna inom Jobbgarantin.²² De som tagit del av aktiviteter hos kompletterande aktörer svarar även att de haft tätare kontakter med handläggare. Unga män får alltså oftare tillgång till insatser av högre kvalitet inom Jobbgarantin.

Aktivitetsnivån bland dem som ingår i Jobbgarantin är relativt låg.²³ Deltagare i garantin för unga ska varje vecka vara med i aktiviteter i samma utsträckning som de som söker arbete. Söker den arbetslöse heltidsarbete ska denne med andra ord delta i aktiviteter i Jobbgarantin under 40 timmar varje vecka. IFAU:s utvärdering visar dock att det genomsnittliga tiden ungdomar i Jobbgarantin deltar i aktiviteter är tre och en halv timme per vecka. Denna tid tillsammans med den tid som ungdomarna i genomsnitt lade på att söka jobb, blev för 62 procent av deltagarna endast tio timmar i veckan. Regeringen har uppmärksammat detta och satsar 533 miljoner kronor år 2012 och sammanlagt 588 miljoner kronor under 2013–2015 för att råda bot på missförhållandet. Satsningen syftar till att möjliggöra tätare träffar mellan handläggare och arbetssökande. Deltagare i Jobbgarantin för unga är mer nöjda med insatser från de kompletterande aktörerna. Med tanke på att unga kvinnor blir hänvisade till kompletterande aktörer i lägre grad än män kan vi bara hoppas att satsningen på att öka antalet träffar mellan handläggare och arbetssökande inom Arbetsförmedlingen, i högre grad kommer de unga kvinnorna till del.

Av budgettexten framgår att andelen som slutat Jobbgarantin under 2010 och övergått till arbete med eller utan stöd 30 dagar efter att de lämnat garantin, uppgår till 49 procent. Andelen som påbörjat en utbildning är 13 procent. Eftersom dessa uppgifter inte är uppdelade efter kön, redovisas inte hur effektiv eller ineffektiv Jobbgarantin är för unga kvinnor respektive unga män. Generellt är resultatavsnitten i utgiftsområdet för Arbetsmarknaden väldigt knapphändiga. Det är också anmärkningsvärt att insatsens effektivitet – hur pass många som går vidare till utbildning, arbete eller den

²¹ SCB, AKU, 2010

²² Martinson & Sibbmark, 2010

²³ Martinson & Sibbmark, 2010

ordinarie Jobbgarantin – inte redovisas uppdelat efter kön i budgetpropositionen. I Arbetsförmedlingens åiterrapportering *Fördjupade analyser 2011* framgår att andelen som övergår från Jobbgarantin till arbete eller utbildning är något större bland de unga männen. Första halvåret 2010 gick 8,7 procent (1 768 i antal) av kvinnorna och 9,8 procent (3 128 i antal) av männen över från Jobbgarantin för unga till arbete eller utbildning. Första halvåret 2011 var dessa andelar 10,6 procent (2 104 i antal) av kvinnorna och 11,6 procent (2 836 i antal) av männen. Könsfördelningen bland dem som gick vidare till den ordinarie Jobbgarantin framgår inte i Arbetsförmedlingens fördjupade analys.

Fler arbetsmarknadspolitiska insatser där deltagarmajoriteten också är unga män ...

Den så kallade *Folkhögskolesatsningen* innebär att deltagare i Jobbgarantin för unga vilka saknar fullständig grund- eller gymnasieutbildning, kan läsa in betygen på folkhögskola. Från och med januari 2011 tar man även emot arbetslösa ungdomar som inte ingår i Jobbgarantin. I utgiftsområdet redovisas inte deltagande uppdelat efter kön utan denna uppgift hittar vi istället i Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2010. Även inom folkhögskolesatsningen är pojkarna fler än flickorna. Sammanlagt deltog 1 710 personer i folkhögskolesatsningen under 2010 och bland dessa var 60 procent pojkar och 40 procent flickor.

Ytterligare en ny satsning som syftar till att motivera ungdomar att återgå till studier, innebär att arbetslösa ungdomar i åldrarna 20–24 år tillfälligt kan få *Höjt studiebidrag* för studier på grundskole- eller gymnasienivå. Det är dock endast ungdomar som avbrutit sina studier före halvårsskiftet 2010 och som är inskrivna inom Jobbgarantin som omfattas av satsningen. Även denna satsning kommer sannolikt att tillfalla unga män i högre grad än unga kvinnor då unga män oftare är inskrivna i Jobbgarantin. Det är också vanligare att unga män saknar fullständiga betyg från grund- och gymnasieskola.²⁴

Nystartsjobb är en annan arbetsmarknadspolitisk satsning för unga. Unga kvinnor och män som har fyllt 20 men inte 26 år och som varit arbetslösa i sex månader utgör en av målgrupperna. Insatsen innebär att arbetsgivaren kompenseras med ett belopp motsvarande arbetsgivaravgiften. Det ger knappt 40 procent lägre lönekostnader för arbetsgivarna om de anställer

²⁴ Se Skolverkets statistik

någon genom nystartsjobb. Regeringen skriver att antalet som fått nystartsjobb har ökat varje år från och med år 2009. Hur satsningen har utfallit för unga kvinnor och män beskrivs dock inte i utgiftsområdet. Av alla som påbörjat nystartsjobb under år 2010, alltså även äldre arbetslösa och nyanlända, har 55 100 personer påbörjat ett nystartsjobb under år 2010. Av dessa var 34 procent kvinnor och 66 procent män. I budgettexten poängteras att männens andel inom insatsen *Nystartsjobb* därmed överskred den totala andelen män som var arbetslösa år 2010, vilka detta år utgjorde 55 procent. Efter detta konstaterande följer dock ingen beskrivning av *varför* fördelningen ser ut som den gör och inte heller föreslås några åtgärder för att utjämna de stora skillnaderna i deltagande mellan könen. För 2011 och 2012 beräknas skatteutgifterna för nystartsjobben uppgå till 4,6 respektive 5,3 miljarder kronor. Dessa utgifter uppdelade efter könsfördelningen bland nystartsjobben som gällde år 2010, visar att 3,4 miljarder kronor gick till insatser för kvinnor jämfört med 6,5 miljarder kronor till män.

I alla arbetsmarknadspolitiska insatser för unga som vi granskat, deltar fler män än kvinnor. Mönstret går igen bland majoriteten av Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. År 2010 var exempelvis könsfördelningen i arbetsmarknadsutbildningen 34 procent kvinnor och 66 procent män. En annan insats där könsfördelningen bland deltagarna är mer ojämn än könsfördelningen i den totala arbetslösheten är *Arbetsökande som har arbete med stöd*. Under denna kategori finns två undergrupper, *anställningsstöd* och *särskilda insatser för funktionshindrade*. Inom den senare undergruppen var unga kvinnor i åldern 18–24 år 25 procent och män 75 procent i juni år 2010. Insatser som ingår i denna kategori är lönebidrag, offentligt skyddat arbete, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Den snedfördelning som finns mellan könen inom *särskilda insatser för funktionshindrade* går igen inom kategorins samtliga former. Så här beskrivs det i budgetpropositionen:²⁵

Genomgående präglas insatserna av en ojämn könsfördelning, cirka 60 procent av deltagarna är män och cirka 40 procent kvinnor. En del av förklaringen kan vara att män utgör en större andel av arbetslösa som har en funktionsnedsättning än kvinnor.

Regeringen hänvisar till att en större andel arbetslösa som har en funktionsnedsättning kan vara män. Denna siffra finns inte i budgetpropositionen men däremot i Arbetsförmedlingens återrapportering *Fördjupade analyser för 2011*. Där kan vi se att i juni 2010 var könsfördelningen bland arbetslösa med funktionsnedsättning 46 procent kvinnor och 54 procent män. Denna fördelning skiljer mycket från könsfördelningen bland unga inom *särskilda insatser för funktionshindrade* som var 25 procent kvinnor och

²⁵ Utgiftsområde 14, budgetpropositionen, s. 39

75 procent män, i juni 2010. Med det korta citatet ovan lämnas frågan därhän i utgiftsområdet.

Budgetpropositionen bör redovisa om och i så fall vilket uppdrag Arbetsförmedlingen har att arbeta mot ojämna könsskillnaderna inom verksamhetens insatser. Utan en sådan redovisning blir jämställdhetsarbetet osynliggjort.

Jämställdheten nedprioriterad inom arbetsmarknadspolitiken

Avsaknaden av könsuppdelad statistik som beskriver ungas situation på arbetsmarknaden är nära nog total i detta utgiftsområde. Utan en beskrivning av hur läget ser ut för unga kvinnor och män finns heller inga förutsättningar att analysera varför läget ser ut som det gör. Könsuppdelad statistik över deltagandet inom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna förekommer, men inte heller den statistiken följs upp av någon analys. Analyser görs inte ens i de fall statistiken visar på en stor snedfördelning.

Kvinnor och män har socialt och historiskt haft olika förutsättningar att verka inom olika områden, vilket än i dag påverkar exempelvis utbildningsval, yrkesval och inkomst. Vi har redovisat ett stort antal resultat som regeringen borde ta hänsyn till i utformandet av insatser som ökar jämställdheten på arbetsmarknaden. Diagrammen visar att unga kvinnor har en sämre anknytning till arbetsmarknaden än unga män. Medan unga män i något högre grad än unga kvinnor finns i den öppna arbetslösheten, har unga kvinnor oftare osäkra anställningsvillkor, svårare att komma tillbaka på arbetsmarknaden efter lågkonjunktur samt är de överrepresenterade bland de undersysselsatta. Alla dessa faktorer lägger grunden för en låg lön och en låg pension. Någon ambition att motverka detta mönster finns inte i det granskade utgiftsområdet. De insatser som regeringen föreslår inom utbildningsområdet och inom arbetsmarknadspolitiken ska bidra till att stärka arbetslinjen. Den verkar dock gälla unga män i högre grad än unga kvinnor.

Arbetsförmedlingens främsta insats för att motverka ungdomsarbetslösheten är Jobbgarantin för unga. Myndighetens årsredovisning för år 2011 visar att unga män i högre grad än unga kvinnor går över från Jobbgarantin till arbete eller utbildning.

Arbetsmarknadspolitikens mål och Arbetsförmedlingens regleringsbrev saknar skrivningar som tar hänsyn till jämställdhet. Sammantaget visar detta att jämställdhetsperspektivet inte beaktas i regeringens arbetsmarknadspolitik.

Att betala
med hälsan

T ankar och förhoppningar kring utbildning och arbete upp- tar en stor del av unga kvinnors och mäns tillvaro. Institutet för framtidsstudier menar dock att förändrade strukturer inom arbetslivet och utbildningsväsendet är den största bidragande faktorn bakom den ökade psykiska ohälsan bland unga. Under den finansiella krisen på 1990-talet ökade den psykiska ohälsan bland unga, samtidigt som arbetstillfällena bland åldersgruppen sjönk från 700 000 jobb till 400 000 jobb.²⁶

I detta kapitel granskas regeringens insatser inom barn och ungdomspsykiatri i utgiftsområdet för Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Resultatet visar att:

- En jämförande analys av en flick- respektive pojkdominerad vårdinrättning inom områdets verksamheter, synliggör hur den manliga normen får stå som modell för vad som får kosta och vad som inte får kosta.
- Granskningen visar vidare hur en av regeringens största satsningar inom barn- och ungdomsindustrin drabbar unga kvinnor och män olika, då insatsen till synes inte har föregåtts av en jämställdhetsmedveten konsekvensanalys.

²⁶ Arbetstillfällena bland unga har fortfarande inte gått upp till nivåerna innan krisen och de arbeten som kommit tillbaka är främst i form av deltidsarbete och kortare tidsanställningar, vilket är arbetsformer som är vanligare bland unga kvinnor än bland unga män, se Framtider, Institutet för framtidsstudier, nr 3/2009.

Mål och lägesbeskrivning av situationen för unga kvinnor och unga män inom hälsoområdet

Utgiftsområdet för hälsovård, sjukvård och social omsorg är uppdelat i sex olika sakområden:

- ▣ Hälsa- och sjukvårdspolitik
- ▣ Folkhälsopolitik
- ▣ Funktionshinderpolitik
- ▣ Politik för sociala tjänster – omsorg om äldre, individ och familjeomsorg, personer med funktionsnedsättning
- ▣ Barnrättspolitik
- ▣ Forskning under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

I årets budgetproposition uppgår den totala summan för utgiftsområdet till cirka 60 miljarder kronor. Detta avsnitt gör nedslag i sakområdena *Hälsa- och sjukvårdspolitik*, *Folkhälsopolitik* samt *Politik för sociala tjänster*. Varje sakområde har egna målformuleringar:

MÅLET FÖR HÄLSO- OCH SJUKVÅRDPOLITIKEN:

Befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård av god kvalitet. Arbetet inom hälso- och sjukvårdsområdet ska särskilt inriktas på att:

Säkerställa att hälso- och sjukvården är kunskapsbaserad,

Säkerställa en god tillgänglighet och valfrihet bland en mångfald av vårdgivare,

Säkerställa att patienterna ges möjlighet till delaktighet och självbestämmande,

Skapa förutsättningar för att hälso- och sjukvårdens resultat följs upp på ett öppet och jämförbart sätt,

Tillvarata kunskap och erfarenheter för att systematiskt förbättra hälso- och sjukvården.

MÅLET FÖR FOLKHÄLSOPOLITIKEN ÄR:

att skapa samhällliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.

Elva målområden för uppföljning:

Delaktighet och inflytande i samhället,

Ekonomiska och sociala förutsättningar,
Barns och ungas uppväxtvillkor,
Hälsa i arbetslivet,
Miljöer och produkter,
Hälsofrämjande hälso- och sjukvård,
Skydd mot smittspridning,
Sexualitet och reproduktiv hälsa,
Fysisk aktivitet,
Matvanor och livsmedel,
Tobak, alkohol, narkotika, dopning och spel.

MÅL FÖR INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG (TIDIGARE BENÄMNT SOCIALTJÄNSTPOLITIK):

Att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i ekonomiskt och socialt utsatta situationer, Att stärka skyddet för utsatta barn.

Liksom i de tidigare analyskapitlen saknar de politiska målen även här ett uttalat jämställdhetsperspektiv. Ingen hänsyn tas till kvinnors och mäns olika förutsättningar och livsvillkor.

Inom Hälso- och sjukvårdspolitiken finns däremot en ”satsning” på jämlikhet i vården:²⁷

Vården ska ges efter behov och den ska vara jämlik för både kvinnor och män, utrikes födda och inrikes födda oavsett ålder, bostadsort, utbildning och ekonomiska förutsättningar. Den vård som erbjuds ska i möjligaste mån utformas med utgångspunkt i den enskilda patientens behov och önskemål. Hänsyn ska tas till att barn har förutsättningar och behov som kan skilja sig från vuxnas, liksom till att flickor och pojkar kan ha delvis olika behov.

Av utgiftsområdets samtliga sakområden är det endast ett som har ett uttalat mål som omfattar en ambition att uppnå jämställdhet mellan könen. Det är målet för Funktionshinderpolitiken, där ett delmål är att uppnå ”jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättningar”.²⁸

Fokus för den fortsatta granskningen är Folkhälsopolitikens målområde tre, Barn och ungas uppväxtvillkor.

²⁷ Utgiftsområde 9, budgetpropositionen, s. 63

²⁸ Utgiftsområde 9, budgetpropositionen, s. 120

Lägesbeskrivning av folkhälsan bland unga kvinnor och män

Den bild som målas upp av barn och ungdomars fysiska och psykiska tillstånd visar att problemen ökar med åldern. Barn i årskurs fem känner sig idag lika friska eller friskare än barn gjorde för 20 år sedan. Samtidigt ökar den psykiska ohälsan från sjätte till nionde klass, särskilt bland flickor. Sämst mår den grupp av barn som inte bor hos någon av sina föräldrar.

I texten uttrycks en oro över flera trender bland unga vuxna. Allt fler unga vårdas på sjukhus för depression, ångest, självmordsförsök och alkoholförgiftning. Den förtida dödligheten bland unga män har slutat att minska sedan mitten av 1990-talet i åldersgruppen 16–24 år, medan den fortsätter att minska i alla andra grupper. Antalet självmord bland unga kvinnor ökar liksom antalet vårdtillfällen på sjukhus på grund av anorexia. Bland unga män ökar spelproblemen.

Vidare ökar antalet inrapporterade klamydiafall, år 2010 rapporterades drygt 35 000 fall bland kvinnor och cirka 20 000 fall bland män. Bland niondeklassare går alkohol- och tobakskonsumtionen ner både bland flickor och bland pojkar, medan andelen som använder narkotika har ökat något. Fler flickor än pojkar konsumerar alkohol och tobak i årskurs nio medan något fler killar använder narkotika. I årskurs två i gymnasiet har 15 procent av flickorna och 18 procent av pojkarna använt narkotika.

Förutom konsumtionen av alkohol, tobak och narkotika illustreras hälsoläget bland flickor och pojkar med två andra tabeller, andelen av flickor och pojkar som inte nått kunskapsmålen i årskurs nio och andelen flickor och pojkar mellan 10 och 18 år som kommer mycket eller ganska bra överens med sin mamma eller pappa. Den sistnämnda tabellen visar för år 2009/2010 att andelen pojkar som kommer bra överens med sin mamma uppgår till 93 procent och för pappan gäller 91 procent. Andelen flickor som kommer bra överens med sin mamma uppgår till 92 procent och för pappan gäller 85 procent.

Ytterligare ett område där könsuppdelad statistik bland ungdomar redovisas är inom sakområde *Politik för sociala tjänster*. Under avsnitten *Statligt bedriven ungdomsvård* och *Sluten ungdomsvård* går att läsa att Statens institutionsstyrelse (SiS) har 68 fastställda platser för den slutna ungdomsvården. Under år 2010 var antalet intagna ungdomar 79 stycken varav 76 pojkar och 3 flickor. SiS driver även 26 ungdomshem med sammanlagt 575 platser. År 2010 var antalet intagna ungdomar 1170 varav 33 procent flickor och 67 procent pojkar. Möjligheten att placera pojkar omgående har minskat i och med en stor efterfrågan av vårdplatser från framför allt pojkar under året.

En fragmentarisk bild av en dyster tillvaro

Bilden som träder fram i budgetpropositionen visar att unga kvinnor mår sämre psykiskt än unga män och att problematiken delvis skiljer sig mellan könen. Ofta saknas dock uppgifter som möjliggör jämförelser mellan könen, vilket är tydligt i följande citat:²⁹

Antalet anmälda fall av klamydiainfektion har ökat under 2000-talet. Bland unga kvinnor ökar dessutom antalet självmord samt antalet vårdtillfällen på sjukhus på grund av anorexia. Bland unga män ökar spelproblemen.

Utan siffror uppdelat på kvinnor och män, flickor och pojkar, där utvecklingen över tid kan följas, är det svårt att få en korrekt förståelse av situationen. De statistiktabeller som redovisas på individnivå är oftast uppdelade på kön. Att de exakta värdena för könen i tabellerna dock ofta faller bort i den löpande texten gör den övergripande bilden fragmentarisk.

Förklaringsmodeller saknas för att beskriva varför situationen för unga kvinnor och män ser ut som den gör. Som läsare får man endast en statisk bild av dagens läge innan de politiska förslagen lyfts fram. Att unga flickors alkoholkonsumtion inte minskar i samma takt som pojkars konsumtion kommenteras inte. Inte heller förs det något resonemang om psykisk ohälsa, ökat antal självmord och dubbelt så många inrapporterade fall av klamydia bland flickor. Pojkarnas ökade spelberoende kommenteras inte och underbyggs heller inte av statistik.

Statens insatser för att möta den psykiska ohälsan bland unga

Den problematik som mest tydligt träder fram bland flickor och unga kvinnor kan sammanfattas med psykisk ohälsa. Vilka är då de insatser som regeringen satsar på inom detta område? Nedan listas insatser i budgetpropositionen som regeringen själv lyfter fram.

²⁹ Utgiftsområde 9, budgetpropositionen, s. 91

INSATS	BESKRIVNING	KOSTNAD
Fortsatt arbete med modellområden för att förstärka den första vårdlinjen	Regeringen har i samarbete med Skl kommit överens om att fortsätta arbetet med en förstärkt "första vårdlinje" där samordningsformer mellan exempelvis Socialtjänst och BUP kan utvecklas.	33,5 miljoner 2012 (projektet pågår mellan 2011– 2014)
Förstärkt vårdgaranti inom ungdomspsykiatri – kortare värdköer	För att minska värdköerna inom Barn- och ungdomspsykiatri har regeringen anslagit pengar som efter prestation delas ut till de landsting som klarar av att korta värdköerna inom de satta ramarna.	214 miljoner 2012 (överenskommelse med Skl pågår mellan 2009–2012)
Nationellt föräldrastöd	Regeringen har anslagit pengar för att Folkhälsoinstitutet ska kunna erbjuda föräldrautbildningar som stärker föräldrar i denna roll.	140 miljoner (projektet pågår mellan 2010–2013)

Insatserna är tillsynes könsneutrala, då könspecifika förutsättningar för flickor och pojkar inte diskuteras. Nedan görs en jämställdhetsanalys av den förstärkta vårdgarantin som har fått 214 miljoner kronor i budgeten för år 2012. Det utgör 25 procent av anslaget *Bidrag till psykiatri* som totalt får 867 miljoner kronor år 2012.

Vad kan en konsekvensanalys ur jämställdhetsperspektiv visa?

I utgiftsområdets avsnitt för hälso- och sjukvård diskuteras inte vilka konsekvenser olika insatser kan få för unga kvinnor och unga män. Inte heller görs någon analys av resursfördelningen mellan könen. Detta har istället vi försökt göra av satsningen *Förstärkt vårdgaranti för unga inom den psykiatriska vården*.

En av regeringens satsningar inom området *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* handlar om en jämlik vård:

Regeringen kommer att fortsätta satsningen på jämlikhet i vården. Vården ska ges efter behov och den ska vara jämlik för både kvinnor och män, utrikes födda och inrikes födda oavsett ålder, bostadsort, utbildning och ekonomiska förutsättningar. Den vård som erbjuds ska i möjligaste mån utformas med utgångspunkt i den enskilda patientens behov och önskemål. Hänsyn ska tas till att barn har förutsättningar och behov som kan skilja sig från vuxnas, liksom till att flickor och pojkar kan ha delvis olika behov.

I vilken utsträckning har regeringen utformat den förstärkta vårdgarantin utifrån denna satsning? Hur påverkar den unga kvinnor respektive

män inom den psykiatriska ungdomsvården?

Den förstärka vårdgarantin för unga innebär att den sökande ska erbjudas kontakt via telefon eller på plats samma dag och besök hos läkare inom sju dagar. Den unga ska utöver detta få träffa en specialist inom 30 dagar samt påbörja behandling inom ytterligare 30 dagar. Regeringen har slutit ett samarbetsavtal med SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) och arbetet med att förverkliga detta har pågått under en treårsperiod med början år 2007. I ett pressmeddelande säger socialminister Göran Hägglund att:

–Pressen och stressen ökar i samhället. Inte minst drabbar det våra barn och unga mycket hårt. Inför valet lovade Alliansen en förstärkt vårdgaranti för barn- och ungdomspsykiatri. Vi tar nu, tillsammans med SKL, de första stegen för att uppfylla det vallöftet. Att bara ösa in pengar utan att veta var behoven egentligen finns har tidigare visat sig vara resultatöst. Därför måste vi nu, parallellt med de extra pengar vi tillför landstingen, kartlägga varför vårdgarantin i många fall brister. Var finns problemen? Vilka landsting lyckas bra, och varför? På det sättet kan vi följa upp arbetet bättre och lära oss av de goda exemplen.

Precis som citatet antyder så ”öser” inte regeringen in pengar till landstingen direkt, utan landstingen får ta del av pengarna först efter att de lyckats korta värdköerna. Den förstärka vårdgarantin är prestationsbaserad i likhet med den reguljära vårdgarantins ”kömiljard”, vilken fördelas varje år mellan de landsting som lyckas prestera inom kö-tidsramarna. Uppnås målen för kötiderna får landstinget ta del av stimulansbidraget som är 214 miljoner per år. Psykiatriska insatser riktade till unga får alltså inte öronmärkta pengar direkt, utan pengar delas ut först efter att värdköerna minskats. I och med den förstärkta vårdgarantin kan patienter med vissa åkommor inte längre prioriteras snabbare till specialistvården utan alla patienter ska ha samma prioritet.

Statistik över unga kvinnors och mäns psykiska hälsa visar att satsningar inom ungdomspsykiatri är angelägna. En kort väntetid för att få hjälp när en ung person mår psykiskt dåligt är en viktig del av en god vård. Vilken effekt ökade resurser inom vården kan få beror dock mycket på hur reglerna är utformade. Denna konsekvensanalys synliggör hur den förstärkta vårdgarantins utformning har drabbat vissa grupper mer än andra.

I media har varningsklockor signalerat att den förstärkta vårdgarantin inom psykiatri för unga har gett negativa konsekvenser för de patienter som har behov av långvarig vård. Läkare har varnat för att den förstärkta vårdgarantin inom barn och ungdomspsykiatri (BUP) riskerar att framför allt drabba barn och unga med ätstörningar.³⁰ När specialistvården

³⁰ Se bl. a. Ekot, 2011

inte räcker till hänvisas unga med svåra ätstörningar till BUP. Pressen att hålla nere vårdköerna där gör att de riskerar att bli utskrivna för tidigt. Det finns inte könsuppdelad statistik för olika diagnoser inom den öppna Barn- och ungdomspsykiatrin. SKL:s kartläggning av heldygnsvården inom BUP ger dock en fingervisning. Den visar att flickor och unga kvinnor är överrepresenterade bland de tre diagnoser som har flest antalet vård dagar, nämligen *Depression, mani och bipolär sjukdom, Ängeststörningar* samt *Ätstörningar och sömnstörningar*. Bland dem som år 2008 behövde heldygnsvård inom BUP på grund av ätstörningar var cirka 90 procent flickor och unga kvinnor.³¹ Statistiken visar att unga kvinnor, som i högre grad är i behov av specialiserad ätstörningsvård, riskerar att komma i kläm när tillgängligheten till psykiatrin ska utökas med hjälp av prestationsbaserade resursinsatser.

Att kvantitet går före kvalitet är en återkommande kritik som landstingen för fram i uppföljningsrapporten av det villkorade statsbidraget:³²

På den negativa sidan nämner flera landsting det ensidiga fokuset på tillgänglighet vilket gör att andra kvalitetsaspekter riskerar att hamna i skymundan. De ser en risk för att prioriteringar inte görs utifrån behov utan för att klara den förstärkta vårdgarantin. Detta kan leda till kortare behandlingsperioder, färre besök för uppföljning etc. Fokus blir på ”in-tag” och genomströmning snarare än på innehåll och resultat. En annan negativ effekt som framförs är att resurser fördelas om och tas från andra verksamheter för att nå resultat på kort sikt.

Alltför korta behandlingsperioder påverkar både pojkar och flickor, men det stora behovet av längre vårdperioder inom speciellt ätstörningsvården visar att flickor är än mer drabbade av den förstärkta vårdgarantins effekter. Insatsen har resulterat i kortare behandlingsperioder och glesare återbesök. Regeringens till synes generella satsning är i själva verket könsblind och riskerar att slå hårdare mot ett av könen eftersom behovet av vård skiljer sig åt. Vi ifrågasätter om konsekvensanalyser ur jämställdhetsperspektiv har genomförts, alternativt inte tagits hänsyn till, inför beslut om den förstärkta vårdgarantins utformning.

Tidigare i avsnittet citerades satsningen om att all vård ska vara jämlik och jämställd och ges efter de specifika behov som kan gälla för flickor och pojkar. Den förstärkta vårdgarantin inom barn och ungdomspsykiatrin är ett exempel där syftet med jämställdhetssatsningen inte uppnås.

³¹ SKL, 2011

³² Socialstyrelsen, 2011

Stora skillnader i resursfördelning mellan flick- och pojkdominerad vård

I detta avsnitt jämförs två ordinarie vårdformer riktade till unga, den specialiserade heldygnsvården inom BUP samt ungdomsvården inom Statens institutionsstyrelse.

Drygt en tredjedel av stimulanspengarna från den förstärkta vårdgarantin skulle tillfalla BUP år 2010.³³ Av det sammanlagda bidraget på 214 miljoner var endast 2,2 miljoner uttalat avsatta för att gå till specialiserad ätstörningsvård, en vårdform där de flesta patienterna är flickor och unga kvinnor. Endast 4 av 21 landsting kan erbjuda specialiserad heldygnsvård för patienter med svåra ätstörningar och platsbristen är utbredd. Många av dessa patienter hamnar istället i BUP:s heldygnsvård. Även denna vårdform har resursbrist och har dragits ner från 400 platser i mitten av 1990-talet till cirka 150 platser 2011.

Patienter med ätstörningsproblematik är till största delen flickor och unga kvinnor. Socialstyrelsens kartläggning av heldygnsvården inom BUP visar att även deras patienter till största delen är unga kvinnor. Av samtliga inlagda patienter år 2008 behandlades 20 procent för ätstörningar.³⁴ Tabellen nedan visar resursfördelningen mellan några olika former av heldygnsvård riktade till ung.

År	Vårdform och instans	Könsfördelning		Antal	Totalkostnad för heldygnsvård delad med antalet utskrivna patienter under året, kr
		Flickor	Pojkar		
2008	Heldygnsvård inom BUP	72	28	2 498	190 552

År	Vårdform och instans	Könsfördelning		Antal	Totalkostnad för heldygnsvård delad med antalet utskrivna patienter under året, kr
		Flickor	Pojkar		
2010	Sluten ungdomsvård	2	98	88	1 843 181
2010	Ungdomsvård	34	66	1 406	1 007 142
2010	Sluten ungdomsvård + ungdomsvård	32	68	1 494	1 056 386

Uträkningen i den övre tabellen är baserad på statistik från SkI:s rapport Kartläggning av den psykiatriska heldygnsvården (2011).

Uträkningen i den undre tabellen är baserad på statistik från Statens institutionsstyrelses årsredovisning för 2010.

³³ Socialstyrelsen, 2011

³⁴ SkI, 2011.

Kostnaden per utskrivna patient inom BUP:s heldygnsvård utgör 10 procent av kostnaden per utskrivna patient inom den Slutna ungdomsvården. En jämförelse mellan heldygnsvården inom BUP och den ungdomsvård som Statens institutionsstyrelse ansvarar för kan tyckas något långsökt. Siffrorna visar ändå en betydande snedfördelning av resurser mellan heldygnsvård där pojkar är i majoritet jämfört med heldygnsvård där flickor och unga kvinnor är i majoritet. I praktiken innebär det att unga kvinnor och män inte får ta plats på lika villkor. De normer som bestämmer hur unga kvinnor och män får vara samt hur de förväntas agera när de har problem, påverkar också i vilken "vårdform" de hamnar när problematiken går över i handling. Unga män reagerar generellt mer utåtagerande när de mår dåligt, vilket kan ta sig uttryck i våld och kriminalitet. Unga kvinnor reagerar oftare med att vända den upplevda problematiken inåt, vilket exempelvis kan ta sig uttryck i ätstörningar.

Satsningarna på kortare vårdköer inom *Barn- och ungdomspsykiatri* liksom den neddragning som skett i heldygnsvården är två exempel på politiskt initierade förändringar inom psykiatri, där avsaknaden av jämställdhetsanalyser har resulterat i att främst unga kvinnor drabbats. Könslinda politiska insatser utgår från en norm som innebär att unga kvinnor inte prioriteras.

Duktiga flickor
kostar inte
– slutsatser och
reflektioner

budgetpropositionen för år 2012 kostar flickor och unga kvinnor inte lika mycket som pojkar och unga män. Analysen visar att de förslag på insatser och åtgärder som regeringen lägger fram i högre grad tillfaller unga män. I utgiftsområdena för utbildning och arbetsmarknad överväger satsningar på områden där männen är i majoritet. Inom hälsoområdet har neddragningar och förändrade köregler för BUP resulterat i att främst unga kvinnor får en försämrad vård.

Generellt uppmärksammas varken unga kvinnors eller unga mäns specifika situation i budgetpropositionen, utan insatser som är riktade till ungdomar utformas snarare från en homogen grupp. Konsekvensen blir att den grupp vars problematik är mest synlig och kostsam för samhället står modell för hur åtgärderna utformas. Samtidigt blir den grupp som gör mindre väsen av sig osynliggjord. Flickor och unga kvinnor får helt enkelt inte kosta lika mycket som pojkar och unga män. Arbetslöshet och avhopp från skolan leder till stora kostnader. Problematik där unga kvinnor är överrepresenterade, som exempelvis psykisk ohälsa, innebär inte samma direkta samhällskostnad, även om den långsiktiga kostnaden kan bli stor, både på individ- och samhällsnivå.

Historiskt sett har problem som främst drabbar kvinnor fått stå tillbaka, när det gäller allt från hälsovård till medborgerliga rättigheter. Det är anmärkningsvärt att det även idag saknas åtgärder riktade till de problemområden som domineras av flickor och unga kvinnor i budgetpropositionen. Regeringen har under två mandatperioder främst prioriterat en stark arbetslinje. I vår analys har vi kunnat visa att denna arbetslinje främst verkar angå unga män. Några frågor som rapporten kräver svar på är varför budgetpropositionen inte presenterar skarpare förslag som går till botten med den könssegregering som finns inom utbildning och arbetsmarknad? Varför problematiseras inte osäkra anställningar, svagare anknytning till arbetsmarknaden samt unga kvinnors lägre löner?

Jämställdhet har litet genomslag i budgetpropositionen

Om beslutsunderlag saknar jämställdhetsperspektiv är sannolikheten för en ojämslidd politik stor. I utgiftsområdena har vi uppmärksammat en avsaknad av anpassade insatser samt de skillnader i resursfördelning mellan unga kvinnor och män som detta medför, vilket är en konsekvens av att politiken saknar jämställdhetsperspektiv. Slutsatsen vi drar är att regeringen fortfarande inte lever upp till sina ambitioner att jämställdhetsintegrera alla beslut inom samtliga politikområden. Budgetpropositionen är i stora delar helt könsblind och saknar:

- Mål med jämställdhetsperspektiv
- Könsuppdelad statistik
- Jämställdhetsanalyser
- Uppföljning och resultatredovisning uppdelat på kön

Vår analys av tre utgiftsområden i budgetpropositionen visar att det finns stora skillnader mellan hur departementen arbetar när det gäller jämställdhetsintegrering. Inom samtliga av de uppräknade punkterna ovan ser vi brister.

Könsuppdelad statistik

I utgiftsområdet för *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* samt i utgiftsområdet för *Utbildning och universitetsforskning* finns relativt gott om könsuppdelad statistik för unga kvinnor och män. Statistiken förekommer dock oftast i den löpande texten och det saknas beskrivningar av hur olika uppgifter för kvinnor och män förhåller sig till varandra.

Utgiftsområdet för *Arbetsmarknad och Arbetsliv* har stora brister när det gäller könsuppdelad statistik. I beskrivningen av arbetsmarknadssituationen för unga finns inga könsuppdelade uppgifter. Endast i resultatredovisningen av deltagarna i de arbetsmarknadspolitiska programmen hittar vi denna statistik, om än mycket sparsamt använd.

Varje politikområde i budgetpropositionens utgiftsområden är strukturerade så att de börjar med en redovisning av politiska mål, följt av en resultatredovisning som i sin tur följs upp av en beskrivning av pågående insatser eller förslag på nya åtgärder. Resultatavsnitten, som ska visa hur väl en

politiskt initierad insats har fått effekt, är mycket kortfattade och övergripande i samtliga utgiftsområden. Exempel på detta är de redovisade resultaten från Jobbgarantin för ungdomar. Här saknas könsuppdelad statistik helt och hållet, vilket gör att vi som läsare inte kan få någon uppfattning av hur pass bra insatsen har fungerat för kvinnor respektive män.

Jämställdhetsanalyser saknas

Underlag utan könsuppdelad statistik omöjliggör jämställdhetsanalyser. Att ta fram könsuppdelad statistik är dock inte ett slutmål i sig. Om inte jämställdhetsanalyser faktiskt genomförs blir den könsuppdelade statistiken i det närmsta verkningslös. De resultat vi funnit i vår granskning är nedslående. I samtliga av de studerade utgiftsområdena är avsaknaden av konsekvensanalyser ur jämställdhetsperspektiv nära nog total.

Regeringens mål saknar jämställdhetsperspektiv

Viktigt för att jämställdhetsintegrering ska blir effektivt är att det finns en tydlig och stark ledning. I regeringens skrivelse ”Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014” går att läsa:

En central framgångsfaktor är att det finns en tydlig styrning och engagemang på högsta ledningsnivå i verksamheten eller organisationen. En annan viktig förutsättning är att målsättningarna för arbetet är tydliga och väl kända i hela organisationen. Dessa lärdomar påvisas tydligt i den utvärdering som har gjorts inom ramen för programmet Hållbar Jämställdhet, där ett grundläggande kriterium för att projekt skulle tilldelas medel var att ledningen varit involverad.

Här kan vi se hur regeringen trycker på behovet av en tydlig styrning och ett engagemang från högsta ledningsnivå för att jämställdhetsintegreringen ska bli framgångsrikt. Varje kapitel i denna rapport börjar med de politiska mål som gäller för områden. Samtliga av dessa mål saknar formuleringar som hänvisar till flickor och pojkar, kvinnor och män. Jämställdhetsperspektiv lyser med sin frånvaro och istället handlar målen om könlösa individer, som ”arbetssökande”, där hänsyn till olika förutsättningar och behov för kvinnor respektive män osynliggörs.

Mål med en ambition att öka jämställdheten skulle signalera att det är en prioriterad fråga från ledningen – de ansvariga politikerna. Två av de sakområden som har mål där ”kvinnor och män” eller ”jämställdhet” omnämns, är Funktionshinderpolitiken och Arbetslivspolitikerna. Resultat-

redovisningen för dessa två områden innehåller också mer könsuppdelad statistik, jämfört med de politikområden vi granskat i denna rapport. Om ledningen inte formulerar mål för ökad jämställdhet, fortsätter jämställdhetsarbetet att vara sidoordnat istället för integrerat.

Den politiska viljan att integrera jämställdhetsperspektivet inom samtliga områden måste även komma till uttryck i de regleringsbrev som styr myndigheternas arbete. I både regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen och för Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU) fastställs att all individbaserad statistik ska uppdelas efter kön, där det är relevant. Under arbetet med denna rapport har vi noterat ett flertal rapporter från Arbetsförmedlingen och från IFAU som inte har den individbaserade statistiken uppdelat på kön.³⁵ Formuleringen i regleringsbrevet, angående att den könsuppdelade statistiken ska finnas med *när detta är relevant*, bör skärpas. När är det *inte* relevant att könsuppdelat statistik som är individbaserad?

Att utesluta jämställdhetsmål i regleringsbrev och direktiv hindrar myndigheter att aktivt arbeta med jämställdhetsfrågor. Ett exempel på detta är det mål som Försäkringskassan tidigare haft angående uttag av föräldraförsäkringen. I tidigare regleringsbrev har Försäkringskassan haft ett uttalat mål att arbeta för att föräldraförsäkringen ska tas ut mer jämställt mellan mamman och pappan. Under 2011 har detta mål omformulerats, vilket gjort att Försäkringskassans möjlighet att arbeta med frågan har underminerats kraftigt.³⁶ Utan uttalade verksamhetsmål har myndigheter oftast inte heller resurser att arbeta med jämställdhetsfrågor.

Regeringens politik bidrar till fortsatt ojämställdhet

De nationella jämställdhetspolitiska målen är de övergripande mål som all politik, med hjälp av jämställdhetsintegrering, ska sträva efter att uppnå. I denna analys har vi lyft fram ett antal brister i regeringens arbete med jämställdhetsintegrering. Så, i vilken grad kan den förda politiken egentligen bidra till att de jämställdhetspolitiska målen uppnås?

Ekonomisk jämställdhet

Det går inte att dra någon skarp gräns mellan de jämställdhetspolitiska målen, då makt och inflytande exempelvis till stor del påverkas av om en

³⁵ Se bl. a. En jobbgaranti för ungdomar, IFAU, Rapport 2011:1

³⁶ Dagens nyheter, 2011-10-14

person har tillgång till ekonomisk självständighet, vilket i sin tur starkt påverkas av hur mycket obetalt hem- och omsorgsarbete personen förväntas utföra. De politiska insatser vi har valt att fokusera på inom utgiftsområdena som handlar om utbildningen och arbetsmarknaden rör till största del delmålet om ekonomisk jämställdhet.

Angående detta delmål, kan vi konstatera att unga kvinnor liksom samtliga kvinnor i arbetsför ålder, har en lägre sysselsättningsgrad och en lägre inkomst jämfört med män. En större andel unga män finns i den öppna arbetslösheten medan unga kvinnor har osäkrare anställningar, deltidsarbetar och är undersysselsatta i högre grad än män. Lägre inkomst och sämre anknytning till arbetsmarknaden ger en låg pension. Målet att kvinnor och män ska vara ekonomiskt självständiga livet ut, uppnås därmed inte.

Unga kvinnor utbildar sig i en aldrig tidigare skådad utsträckning, medan löneskillnaden mellan kvinnor och män består. Avsaknaden av politiska insatser som tar hänsyn till de problem som gäller unga kvinnor på arbetsmarknaden, riskerar att leda till att många nyutexaminerade kvinnor står arbetslösa eller lågavlönade, flertalet studieår och höga CSN-lån till trots.³⁷ Vi menar att de politiska förslagen som granskats inom utgiftsområdena för utbildning och arbetsliv inte bidrar till ekonomisk jämställdhet mellan unga kvinnor och män.

Jämställdhets- perspektivets genomslag förr och idag

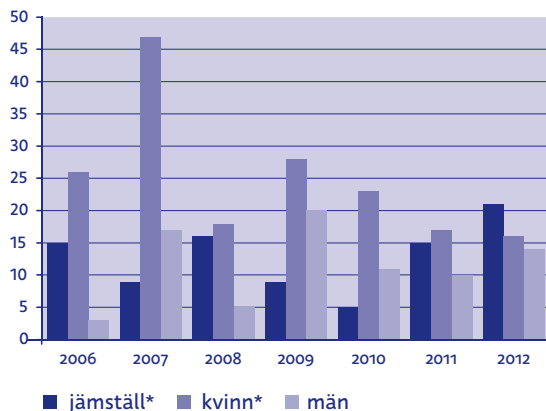
Utöver de utgiftsområden vi granskat i denna rapport finns även brister när det gäller jämställdhetsintegrering av andra delar av budgetpropositionen. De jämställdhetsanalyser av statsbudgeten som Sveriges Kvinno-lobby tidigare genomfört har med en enkel metod kartlagt vilket genomslag jämställdhet fått i *Förslag till statsbudget och Finansplan*.³⁸ I budgetpropositionen för 2012 omfattar denna del cirka 680 sidor. Metoden går ut på att räkna hur ofta orden ”jämställdhet”, ”kvinnor”, ”män” och ”kön” förekommer i texten samt i vilka sammanhang dessa begrepp figurerar.

37 Näringslivets högskolebarometer för 2010 visar att 43 procent av årets nyutexaminerade från högskolor inte har fått kvalificerat jobb, är arbetslösa eller har börjat studera igen för att de inte fått något arbete.

38 Osika, Klerby & Berg (2010)

"ORDSÖK" I BUDGETPROPOSITIONERNA 2006–2012

Antal träffar



Under åren 2006–2011 förekom sökordet "jämställdhet" mellan 5 och 15 gånger. I propositionen för 2012 får sökordet något fler träffar (21 stycken). Detta indikerar att jämställdhet i någon mån är en erkänd fråga som diskuteras.

Av totalt 21 träffar på ordet jämställ* i budgetpropositionen för 2012, består 11 träffar av ordet "jämställdhetsbonus". Att frekvensen av ord som inleds med jämställ* är högre än tidigare år kan alltså föras tillbaka på införandet av jämställdhetsbonusen. När begreppet "jämställdhetsbonus" används handlar det nästan

uteslutande om tekniska förändringar kring var i budgeten bonusen ska redovisas. Majoriteten av övriga 10 träffar på ordet jämställ* berör direkt eller indirekt arbetsmarknad och ekonomisk fördelning. Detta kan till viss del förklaras av att jämställdhetspolitiken har sin historia i arbetsmarknadspolitik.

Vid två tillfällen förekommer ordet jämställ* i påståenden där Sverige sägs ha kommit långt ifråga om jämställdhet. Dessa uttalanden handlar om att Sverige är och ska förbli ett av världens mest jämställda länder. Trots att det ena av dessa påståenden återfinns i ett stycke som berör jämställdhet och välfärd, problematiseras inte kvinnors lägre ekonomiska standard. Grupper som lyfts fram som ekonomiskt utsatta är istället könsneutrala pensionärer, unga vuxna samt familjer med flera barn. Här saknar vi en diskussion kring situationen i Sverige idag. Frågor som kunnat diskuteras är exempelvis i vilken utsträckning kvinnor och män arbetar deltid respektive heltid, vem som ansvarar för hem- och omsorgsarbete, eller hur fördelningen av kvinnors och mäns löner ser ut.

Sökordet "kvinn*" har under åren 2006–2011 genomgående en högre andel träffar än "män". I 2012 års proposition är fördelningen jämnare, där förekommer "kvinnor" vid 16 tillfällen och "män" vid 14 tillfällen. I majoriteten av dessa träffar förekommer orden gemensamt i kontexten "kvinnor och män". Ett flertal av dessa träffar berör förslaget om höjt schablonbelopp i förenklingsregeln, som innebär en skattesänkning vilket bland annat syftar till mindre administrativt arbete för aktieägare, näringsidkare och handelsbolagsägare. Deklarationsdata från 2008 och 2009 indikerar att nästan enbart män skulle omfattas av skattesänkningen. Regeringen anser dock att det statistiska urvalet är för litet för att någon exakt uppskattning av hur stor andel av skattesänkningen som tillfaller respektive kön ska kunna göras. Detta är också det enda sammanhang i vilket ordet kön förekommer.

I avsnittet problematiseras inte varför män i högre grad skulle gynnas av förslaget eller vad snedfördelningen kan komma att innebära. De gånger ”kvinnor” som sökord förekommer separat från män rör detta främjande av kvinnors företagande, ekonomisk utsatthet samt våldsutsatthet och prostitution. Inte i något av dessa fall problematiseras frågorna – varken orsaker till, implikationer av, eller mäns roll i relation till problemen – diskuteras.

Sökordet ”män” förekommer separat från ”kvinnor” endast vid ett tillfälle. Det är också det enda exemplet på en problematisering av mäns roll i samhället. Stycket berör en attitydundersökning som genomförts i syfte att visa allmänhetens inställning till fusk och bidragsbrott. Enligt undersökningen är det män, samt unga och arbetslösa som är mest tillåtande till fusk. Någon analys kring varför det ligger till på detta vis görs emellertid inte.

Att fördelningen mellan förekomsten av sökorden ”kvinnor” och ”män” jämnats något tycks främst bero på att frekvensen av ordet ”kvinnor” är lägre än den varit åren 2006–2011. För att undersöka möjliga orsaker till detta har vi gjort sökningar på orden ”individ” och ”person”. I de allra flesta fall berör dessa träffar på ett eller annat sätt arbetsmarknad och ekonomisk utsatthet. Orden förekommer främst i samband med sysselsättning, arbetslöshet, utanförskap, sjukfrånvaro, ensamstående och individer med låg ekonomisk standard. Könneutrala ord används vid ett flertal tillfällen där det hade varit meningsfullt att skilja på kvinnor och män. Sysselsättningsgraden och dess fördelning i olika sektorer är bara ett exempel. Vid ett flertal tillfällen diskuteras också hur arbetsmarknadssituationen skiljer sig kraftigt mellan olika grupper. Såväl sysselsättningsgrad som långtidsarbetslöshet diskuteras i förhållande till grupper som anses ha relativt svag förankring på arbetsmarknaden. I dessa analyser används unga, äldre, utrikesfödda, personer med högst förgymnasial utbildning och personer med funktionsnedsättning som exempel. Ingenstans nämns kvinnor inom eller utanför dessa grupper som extra utsatta. Att kön som analytisk kategori konsekvent utelämnas signalerar att denna kategorisering inte betraktas som relevant att synliggöra.

Ytterligare ett sätt att undersöka vilket genomslag jämställdhetsarbetet har fått i *Förslag till statens budget för 2012, Finansplan och skattefrågor* är att se hur mycket av statistiken i tabeller och diagram som är könsuppdelad. Ingen av de diagram eller tabeller som presenteras är könsuppdelade. Några av diagrammen (1.2, 1.3, 1.4) är uppdelade på ålder, utbildning, samt om individen är född inom eller utanför Europa. Diagrammen berör arbetskraft och sysselsättning, arbetslöshet, samt arbetspolitiska åtgärder, områden där skillnader mellan kvinnor och män är politiskt viktiga att ta hänsyn till.

Vägen vidare

Vi instämmer med regeringens resonemang i skrivelsen ”Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014”, där de skriver att *ett sammanhållet uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken har saknats. Tynqdpunkten i de uppföljningar som gjorts av politikområdet har legat på uppföljning av åtgärder snarare än på deras effekter.* Med anledning av detta gav regeringen 2008 Statistiska centralbyrån i uppdrag att ta fram indikatorer som ska kunna underlätta uppföljning av de jämställdhetspolitiska målen över tid. Vi menar att mer arbete måste läggas på övergripande uppföljningar av hur regeringens politik påverkar de mål som finns för jämställdhetspolitiken.

Med denna rapport vill vi skapa en diskussion om hur vi värderar saker i samhället och hur vi reflekterar över vad som får kosta. Är det exempelvis rimligt att den pojkdominerade ungdomsvården inom SiS får kosta 10 gånger så mycket som den flickdominerade heldygnsvården inom BUP? Verkligt jämställdhetsarbete måste ifrågasätta de normer som omgärdar flickor och pojkar, kvinnor och män, och som hindrar dem att agera efter den individuella förmågan. Med tanke på detta välkomnar vi det uppdrag som Ungdomsstyrelsen fått, där de ska analysera pojkars och unga mäns attityder och värderingar kring jämställdhet, maskulinitet och våld samt beskriva pojkars och unga mäns utsatthet för, och användning av, olika typer av våld.³⁹

I denna rapport har vi konstaterat att analyser ur jämställdhetsperspektiv saknas i budgeten. Vi vill framhålla att goda jämställdhetsanalyser kräver en balansgång mellan att dels se gruppen som en enhet och dels också ha en förståelse för de skillnader som finns inom gruppen. Samtidigt som det är viktigt att kartlägga olika villkor som inverkar på unga kvinnors och mäns liv, är det viktigt att kategoriseringarna inte förenklas till den grad att individerna inom en grupp riskerar att stigmatiseras som ”duktiga flickor” eller som pojkar som mer eller mindre förväntas prestera mindre bra i skolan. Vi menar att effektivt jämställdhetsarbete och en förståelse av hindrande samhällsstrukturer går hand i hand.

Nyligen skrev finansminister Anders Borg tillsammans med biståndsmminister Gunilla Carlsson en debattartikel med anledning av Världsbankens flaggskeppsrapport, World Development Report, som i år tar fasta på kopplingen mellan sysselsättning, jämställdhet och välfärd.⁴⁰ Rapporten fokuserar på hur länder i utveckling ska kunna nå högre tillväxt med ett starkare deltagande av kvinnor på arbetsmarknaden. I debattartikeln står:

³⁹ Regeringsbeslut: U2011/2332/UC

⁴⁰ Expressen, 2012-01-31

För att skillnaderna mellan män och kvinnor ska minska, måste investeringar riktas mot flickors och kvinnors tillgång till hälsa och utbildning, och de hinder som finns mot kvinnors deltagande på arbetsmarknaden måste tas bort.

Med tanke på de ojämställda villkor vi lyft fram i denna granskning av budgetpropositionen kan vi bara önska att regeringen själv omsätter råden i citatet, till verkligt arbete även inom Sveriges gränser. Vår förhoppning är att nästa års budgetproposition kommer att innehålla sakliga analyser av hur politiken kommer att påverka olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män, så att vi tydligt kan läsa av om duktiga flickor också får kosta!

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2011) Återrapportering, Fördjupade analyser.
- Arbetsförmedlingen (2011) *Var finns jobben 2011–2012?* Pressmeddelande 2011-06-29
- Dagens nyheter, *Alliansen smygavskaffade mål om delad föräldraledighet*, 2011-10-14
- Delegationen för jämställdhet i högskolan (2011) *Svart på vitt – om jämställdhet akademien*, SOU 2011:1.
- Ekot, Sveriges radio – inslag 2011-06-19
- Elson, Diane (2003) *Gender mainstreaming and gender budgeting*. Preliminärt utkast till konferensen "Gender equality and Europe's future" European comission, Bryssel 2003-03-04
- Expressen, *Världsbankens rapport om jämställdhet och utveckling*, 2012-01-31
- Hall, Caroline & Liljeberg, Linus (2011) *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*, Rapport 2011:1
- Löfgren, Emma (2011) "Fler tvinga bära bettskena" Dagens nyheter, publicerat: 2011-09-25.
- Martinson, Sara & Sibbmark, Kristina (2010) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 2010:22
- Nyberg, Anita (2010) *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980–2012 Jämi-rapport 1/2010*.
- Näringslivets högskolebarometer för 2010, www.svensktnaringsliv.se
- Osika, Klerby & Berg (2010) *På scenen – en feministisk genomgång av budgetpropositionen 2010*. Sveriges Kvinnolobby.
- Regeringskansliet (2011) *Fler jobb och fler vägar till jobb för unga*, 2011-09-12
- SCB (2011) *Konjunkturberoende i inflödet till och utflödet från högre studier*, 2011:7, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik.
- SCB (2011) *Offentlig ekonomi*.
- SCB (2011:1) *Tema: Utbildning – Etablering på arbetsmarknaden tre år efter gymnasieskolan*.
- SCB (2010) *På tal om kvinnor och män – lathund om jämställdhet*.
- Skolinspektionen, *Rektorer oroliga för att elevhälsan inte räcker till*. Publicerat på skolinspektionens hemsida, 2011-10-18, www.skolinspektionen.se
- Socialstyrelsen (2011) *Insatser till barn och unga med psykisk ohälsa, uppföljning av 2010 års statsbidrag för förstärkt vårdgaranti*.
- Statens folkhälsoinstituts nationella Folkhälsoenkät, 2010.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Kartläggning av den psykiatriska heldygnsvården*.
- TCO. Pressmedelande 2011-11-14 *Allt fler unga kvinnliga tjänstemän har tillfälliga anställningar*
- Ungdomsstyrelsen (2007) *Unga med attityd – Ungdomsstyrelsens attityd- och värderingsstudie*.
- Ungdomsstyrelsen (2011) *Ung idag*.
- Ungdomsstyrelsen (2006) *FOKUS 06 – En analys av ungas kultur och fritid*.

Budgetpropositionens uppbyggnad

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

KVINNOR, MÄN OCH BUDGETEN

På instrumentell nivå styr staten individers beteende genom att beskatta konsumtion av varor och tjänster olika mycket. Det är exempelvis högre skatt på alkohol och tobak än på resor och hotellboende. Budgettermer är i sig könsneutrala, men inte dess innehåll. Hur vi benämner, definierar, organiserar och ersätter aktiviteter i samhället är en djupt könad angelägenhet med långa patriarkala traditioner.

Beroende på hur vi väljer att beskatta varor och tjänster påverkar skatten kvinnor och män på olika sätt. Gruppen kvinnor och gruppen män har i många fall olika behov och olika beteendemönster som grundar sig i olika livsvillkor. Även hur vi väljer att använda resurserna påverkar på samma sätt kvinnor och män olika. Budgetens investeringar, till exempel infrastruktursatsningar och

uppförandet av offentliga anläggningar och byggnader, stödjer kvinnor och män på olika sätt. Hur satsningarna ser ut speglar vems behov och preferenser vi prioriterar.

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

Budgeten 2012

Den 20 september 2011 lämnade regeringen budgetpropositionen för år 2012 till riksdagen, proposition 2011/12:1. Budgetpropositionen har titeln Tid för ansvar och består av närmare 3 000 sidor text, tabeller och diagram. I budgeten fördelas utgifterna på 27 utgiftsområden. Varje utgiftsområde omfattar ett eller flera sakområden. Totalt finns det cirka 500 anslagsposter uppdelade på ett femtiotal sakområden som får resurser genom de 27 utgiftsområdena.

Ett viktigt mått inom nationalekonomin är bruttonationalprodukten, BNP. Måttet visar ett lands totala produktion och kan jämföras med ett företags totala omsättning. Regeringen räknar med att BNP kommer att minska år 2012 jämfört med 2011. Minskningen av BNP är en följd av ökad osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen internationellt, den negativa börsutvecklingen samt stagnerande bostadspriser. Det medför dämpad konsumtion, som i sin tur leder till svagare arbetsmarknadsutveckling. Detta minskar den disponibla inkomsten hos hushållen. Det påverkar sparandet negativt vilket ytterligare dämpar tillväxten i konsumtionen. Den offentliga konsumtionens utgifter som andel av BNP, har under perioden 1994–2009 pendlat mellan 25 och 28 procent.⁴¹

Utgifter 2012

Statsbudgetens totala utgifter för 2012 beräknas bli 814 miljarder kronor. Statens utgifter uppgår till största delen av transfereringar, det vill säga överföringar av ekonomiska medel i form av bidrag. Omfördelning sker inom individernas livscykel då vi i vissa perioder av livet betalar skatter och avgifter för att under andra perioder få olika former av stöd, som sjukersättning, föräldrapenning och pension. Omfördelning sker också mellan individer, framförallt från hög- till låginkomsttagare. År 2009 utgjorde kommunernas och landstingens utgifter cirka 46 procent av den offentliga sektorns totala utgifter, det vill säga omkring 766 miljarder kronor av totalt 1 651 miljarder.⁴²

⁴¹ SCB, Offentlig ekonomi 2011

⁴² SCB, Offentlig ekonomi 2011

STATSBUDGETENS ANSLAG FÖR 2012

Utgiftsområde		Miljarder kronor
Utgiftsområde 1	Rikets styrelse	12
Utgiftsområde 2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	13
Utgiftsområde 3	Skatt, tull och exekution	10
Utgiftsområde 4	Rättsväsende	38
Utgiftsområde 5	Internationell samverkan	2
Utgiftsområde 6	Försvar och samhällets beredskap	45
Utgiftsområde 7	Internationellt bistånd	30
Utgiftsområde 8	Migration	9
Utgiftsområde 9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	60
Utgiftsområde 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	93
Utgiftsområde 11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41
Utgiftsområde 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	77
Utgiftsområde 13	Integration och jämställdhet	8
Utgiftsområde 14	Arbetsmarknad och arbetsliv	70
Utgiftsområde 15	Studiestöd	22
Utgiftsområde 16	Utbildning och universitetsforskning	54
Utgiftsområde 17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	12
Utgiftsområde 18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byg- gande samt konsumentpolitik	1
Utgiftsområde 19	Regional tillväxt	3
Utgiftsområde 20	Allmän miljö- och naturvård	5
Utgiftsområde 21	Energi	3
Utgiftsområde 22	Kommunikationer	43
Utgiftsområde 23	Areella näringar, landsbygd och livsmedel	18
Utgiftsområde 24	Näringsliv	6
Utgiftsområde 25	Allmänna bidrag till kommuner	85
Utgiftsområde 26	Statsskuldräntor m.m.	22
Utgiftsområde 27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	31
Summa utgiftsområden		816
	Minskning av anslagsbehållningar	-3
Summa utgifter		814

Källa: Prop. 2011/12:1 (Budgetpropositionen för 2012)

I denna rapport analyserar vi främst utgiftsområdena 9, 14 och 16.

Inkomster 2012

Budgetpropositionen innehåller också en utförlig redovisning av statens inkomster. Dessa kommer från skatter på företag, konsumtion och löneinkomster. En liten del kommer också från avgifter, försäljning och ränteinkomster. Totalt räknar regeringen med sammanlagda inkomster för staten på 833 miljarder kronor. Alla intäkter berör både kvinnor och män eftersom de genereras av våra aktiviteter.

De totala offentliga inkomsterna från statliga och kommunala skatter beräknas uppgå till 1 590 miljarder kronor. Av denna summa kommer 37 procent från skatt på arbete, 27 procent från indirekta skatter på arbete (som arbetsgivaravgifter) och 29 procent kommer från skatt på konsumtion och insatsvaror. Av inkomsterna går 813 miljarder kronor till staten, 199 miljarder kronor till pensionsbesparingar och 568 miljarder kronor till kommunerna.

Denna publikation är framställd
med projektmedel från Ungdomsstyrelsen

© Sveriges Kvinnolobby 2012

Författare: Sara Berggren

Grafisk formgivning: Kerstin Hanson

Sättning: My Hellsten

Tryck: Printografen, Halmstad 2012

ISBN 978-91-978283-4-5