

Politik för jämställdhet?

Offentlig sektors betydelse för kvinnors ställning på svensk arbetsmarknad

LARS SVENSSON

Den svenska välfärdsstaten har bidragit till att skapa ett specifikt system för kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Detta har lett till en mycket hög sysselsättningsgrad för kvinnor men också till en ny form av kvinnlig underordning på arbetsmarknaden. Den möjlighet som givits många kvinnor att förena yrkesarbete med familjeansvar har haft sitt pris. Den har samtidigt underhållit och förstärkt mekanismer för diskriminering på arbetsmarknaden, som drabbar kvinnor i allmänhet.

Svenska kvinnors ställning på arbetsmarknaden anses allmänt vara mycket stark i internationell jämförelse. Den uppfattningen brukar framför allt grundas på två kriterier. Det ena är kvinnors förvärvsintensitet. Av den kvinnliga befolkningen i arbetsför ålder (20-64 år) finns ungefär 85 procent i arbetskraften, vilket förmodligen är högre än i något annat jämförbart land. För svenska män är andelen 90 procent. Sverige är en »dual-breadwinnerstate« (Brunnberg 1994:174).

Det andra kriteriet är löneskillnaderna mellan könen. Bland industriarbetare upp-

går kvinnornas genomsnittliga lön idag till ungefär 90 procent av männens, vilket är högre än i något annat industriland (Blau och Ferber 1992:314).

Den offentliga sektorns omfattning och inriktning har ofta förts fram som en väsentlig förklaring till dessa svenska särdrag. Löneskillnadsutredningen framhöll till exempel den offentliga sektorns roll som arbetsgivare för en stor del av de förvärvsarbetsbetande kvinnorna som en faktor bakom de relativt små löneskillnaderna mellan könen (SOU 1993:7:79). Men det är framför allt när man betonar betydelsen av kvinnors arbetsmarknadsanknytning som den offentliga sektorns roll framhävs. Verksamheten i stat och kommuner blir huvudförklaringen till den höga kvinnliga förvärvsintensiteten och har ibland ansetts vara en oundgänglig

Lars Svensson är forskare och lärare vid ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet. För närvarande är han verksam inom projektet »Wage Policy, Wage Structure and Economic Transformation in Sweden 1890-1990«, vilket finansieras av Riksbankens Jubileumsfond.

förutsättning för att bibehålla nivån på kvinnors arbetskraftsdeltagande (Furåker 1993:passim).

Svenska kvinnors förvärvsintensitet och relativa löner har obestridligen ökat parallellt med utbyggnaden av vård, omsorg och utbildning. Effekterna av den offentliga sektorns expansion på kvinnors ställning på arbetsmarknaden är emellertid inte entydigt positiva. Yvonne Hirdman har till exempel pekat på hur skapandet av en speciell kvinnlig domän i den offentliga sektorn också lett till en ny form av kvinnlig underordning på arbetsmarknaden: kvinnor hänvisas till arbeten i sektorer och skikt med låga relativa löner (Hirdman 1994:33).

I den här artikeln ska jag visa att detta inte bara gäller kvinnor i den offentliga sektorn. Via de mekanismer som fördelar individer på sektorer och befattningar utsätts kvinnor i allmänhet för en diskriminering som utestänger de flesta av dem från karriärvägarna på arbetsmarknaden. Välfärdsstatens institutioner har nästan undantagslöst medverkat till att permanenta och förstärka detta system för kvinnlig underordning.

En diskussion om jämställdhet på arbetsmarknaden måste utgå från en tydlig begreppsbestämning. I det följande ska jag tillämpa en definition av jämställdhet som innehåller tre variabler: relativt arbetskraftsdeltagande, relativa löner och integration. Det betyder att ju högre kvoten är mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande, ju större yrkesintegrationen är och ju högre kvoten är mellan kvinnors och mäns genomsnittliga löner, desto större anses jämställdheten mellan könen på arbetsmarknaden vara.

Kvinnors arbetskraftsdeltagande

Mellan 1920 och 1950 förändrades svenska kvinnors förvärvsintensitet endast marginellt jämfört med mäns. Efter en liten ökning under 1920-talet låg därefter andelen kvinnor som förvärvsarbetade enligt folkräkningarnas definition stilla på ungefär 30 procent. Förvärvsintensiteten för män var samtidigt stabil på en nivå strax över 85 procent.

Under 1950-talet började skillnaden minska. Till en början berodde detta mer på att männens förvärvsintensiteter sjönk än på att kvinnornas ökade. Så sent som 1965 förvärvsarbetade enligt folkräkningen¹ endast 35 procent av samtliga kvinnor över 15 år, men eftersom förbättringarna av pensionssystemet och utbildningsexpansionen efter kriget medfört att andelen förvärvsarbetande män i äldre och yngre åldrar sjunkit mer än andelen kvinnor, hade skillnaden mellan könen ändå minskat påtagligt. *Kvinnors relativa arbetskraftsdeltagande* mätt som kvoten mellan kvinnors och mäns förvärvsintensiteter låg runt en tredjedel mellan 1930 och 1950. 1965 hade det stigit till 46 procent.²

Från början av 1960-talet ökade förvärvsintensiteten för kvinnor i snabbare takt samtidigt som den fortsatte att sjunka för män. Kvoten mellan kvinnors och mäns sysselsättningsandelar ökade från 59 till 81 procent under femtonårsperioden 1963-1978. Under de följande femton åren var

1 Folkräkningarnas definition av förvärvsarbete motsvarar ungefär halvtid eller mer.

2 Egna beräkningar utifrån Silenstam 1970:tabell A:13.

förändringen något långsammare, men 1993 hade kvinnornas sysselsättningsintensitet nått upp till 93 procent av männens.³ Med avseende på andelen sysselsatta kan man säga att svensk arbetsmarknad därmed uppfyller högt ställda krav på jämställdhet.

Sysselsättningsandelarnas utveckling berättar emellertid inte hela sanningen om kvinnors förvärvsarbete. Om man i stället studerar antalet arbetade timmar finner man att kvinnornas bidrag 1993 utgjorde 72 procent av männens. Medan antalet kvinnor i arbetskraften ökade med 45 procent mellan 1963 och 1993, ökade det antal timmar som kvinnor lönearbetade bara med 22 procent. Fler kvinnor kom ut på arbetsmarknaden, men den tid de i genomsnitt tillbringade där sjönk påtagligt.

Denna förändring innehåller huvudsakligen två komponenter: deltidsarbete och tillfällig frånvaro, till exempel för studier eller för vård av barn. Arbetskraftsundersökningarnas åtskillnad mellan olika grad av arbetskraftstillhörighet gör det möjligt att studera utvecklingen av de båda komponenternas betydelse.

1963 var knappt 9 procent av de *sysselsatta* kvinnorna frånvarande. För de resterande 91 procenten *i arbete* var medelarbetstiden drygt 35 timmar per vecka.⁴ 1980 hade frånvarofrekvensen stigit till 20 procent och medelarbetstiden sjunkit till 31 timmar. *Diagram 1* (se nästa sida) illustrerar den effekt dessa förändringar har haft på kvinnornas bidrag till antalet arbetade

timmar från 1963.

Det uppkom en avsevärd skillnad mellan observerat och beräknat antal timmar från 1963 till 1983. Därefter minskade skillnaden något. Deltidsarbetets ökade omfattning hade störst betydelse under 1960- och 1970-talet. Mellan 1963 och 1978 minskade kvinnors medelarbetstid från drygt 35 till 28,5 timmar per vecka. Under 1980-talet ökade kvinnors arbetstid åter, och 1993 hade den stigit till drygt 33 timmar per vecka. Genomsnittligt kortare veckoarbetstider reducerade kvinnors totala antal arbetade timmar med 23 procent mellan 1963 och 1978. Den därpå följande ökningen av medelarbetstiden gjorde att reduktionen under hela perioden från 1963 till 1993 blev knappt 6 procent.

Betydelsen av frånvaro i AKUs mening, det vill säga i huvudsak tjänstledighet för vård av barn och för studier, var liten under 1960-talet. Mellan 1973 och 1983 inträffade en kraftig ökning, och 1983 skulle antalet arbetade timmar ha varit 19 procent högre om frånvarofrekvensen hållit sig på 1963 års nivå. Under den senaste tioårsperioden har frånvarofrekvensen minskat något, men dess förändring mellan 1963 och 1993 medförde en reduktion med 13 procent av den tid kvinnor tillbringade i förvärvsarbete.⁵

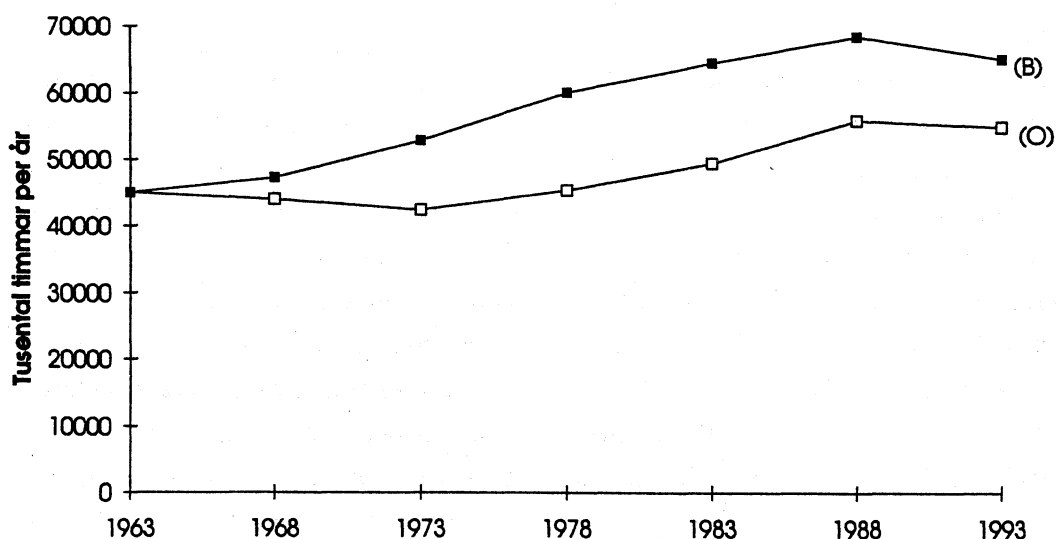
Ett nytt mönster för arbetskrafts-

som är tillfälligt frånvarande *under hela mätveckan* på grund av sjukdom, semester, tjänstledighet, värnpliktstjänstgöring, arbetskonflikt etc. Personer *i arbetskraften* är sysselsatta eller arbetslösa. Observera alltså att frånvaro pga. sjukdom, vård av sjukt barn eller liknande som inte omfattar hela mätveckan inte räknas som frånvaro i AKU.

5 Egna beräkningar på basis av AKU 1963–1993.

Diagram 1

Observerad (O) och beräknad (B) utveckling av kvinnors förvärvsarbete 1963–1993.



Anm: B visar antalet arbetade timmar om antalet sysselsatta kvinnor varit det faktiskt observerade men sysselsatta kvinnors frånvarofrekvens och medelarbetstid varit konstant från 1963.

Källa: Egna beräkningar på basis av AKU 1963-1993.

deltagandet växte alltså fram under 1960- och 1970-talet. Detta har ett tydligt samband med att tillskottet till arbetskraften i stor utsträckning kom från kvinnor med barn i förskoleåldern. Mellan 1963 och 1993 ökade förvärvsintensiteten för kvinnor med barn 0-6 år från 40 till 80 procent. Det finns emellertid också en klar koppling till den svenska välfärdsstatens konstruktion.

Skattesystem och skattenivå.

Mellan 1947 och 1971 blev det svenska skattesystemet allt mer ogynnsamt för förvärvsarbetande gifta kvinnor. Kombinationen av stark progressivitet i skatteskalorna, som tilltog med ökat skatteuttag och inflation under perioden, och sambeskattnings av äkta makar medförde hög marginalskatt på gifta kvinnors arbete.⁶ När särbeskattnings infördes 1971 sjönk den avsevärt. För en normal

arbetarfamilj var hustruns marginalskatt på halvtidsarbete 55 procent omedelbart före skattereformen. Övergången till särbeskattnings innebar att den sänktes till 32 procent, en nivå som bibehölls decenniet ut (Sundström 1987:119).

Progressiviteten, som inte berördes av skattereformen 1970/71, fick nu en jämfört med tidigare helt motsatt effekt på marginalskatterna inom hushållen. Från att ha lagt en hög marginalskatt på kvinnans arbete innebar kombinationen med särbeskattnings att en man, som hade inkomst från heltidsarbete, fick en väsentligt högre

6 Detta förutsätter att kvinnans lön betraktas som en inkomst på marginalen, vilket är rimligt. Man kan anta att utgångspunkten för ett hushållsbeslut om arbetsutbudets omfattning av kulturella eller traditionella skäl var att mannen arbetade heltid.

marginalskatt än sin hustru om hon hade en lägre inkomst från deltidsarbete. Reformen ökade nettointäkten av gifta kvinnors förvärvsarbete i jämförelse med mäns.

Samtidigt gynnades deltidsarbete, eftersom progressiviteten medförde att man fick behålla en större del av lönen efter skatt när arbetstiden ökade från till exempel 50 till 75 procent än från 75 till 100 procent. Marginalskattesänkningen i samband med 1989 års skatteomläggning minskade den effekten.

ATP-systemet har varit mycket fördelaktigt för den som gjort yrkesavbrott och/eller deltidsarbetat under perioder av sitt yrkesliv. Den fördelen försvinner med systemets reformering 1994. I kombination med sänkningen av marginalskatterna innebär det att incitamenten för att välja en lösare arbetmarknadsanknytning kraftigt reduceras.

Sysselsättningen i offentlig sektor

Antalet anställda i offentlig sektor mer än fördubblades från 1960 till 1980, och dess andel av den totala sysselsättningen ökade från 12 till 30 procent. Under samma tid mer än tredubblades antalet kvinnor i statlig och kommunal tjänst till över en miljon, vilket motsvarade 56 procent av det totala antalet förvärvsarbetande kvinnor. Under 1980-talet avtog expansionstakten. Antalet anställda ökade totalt med 10 procent, antalet kvinnor med 18 procent.⁷

Utvecklingen av offentlig sektor karakteriserades inte bara av expansion. Tillväxten skedde framför allt inom vård och omsorg

och på ett sätt som skapade en allt större efterfrågan på kvinnlig arbetskraft. Kvinnornas andel av samtliga offentliganställda ökade från 45 procent 1960 till 70 procent 1990. Framför allt ökade efterfrågan på kvinnor med kort formell utbildning.⁸

Den period då utbyggnaden var som starkast var också en tid av industriell expansion, som möjliggjordes bland annat genom omfattande rationaliseringar inom industrin. Denna skapade ett större inslag av standardiserade och förenklade arbetsuppgifter. Även inom industrin skedde alltså en förskjutning av arbetskraftsefterfrågan mot mindre kvalificerade arbetare. Intresset riktades i allt större utsträckning mot gifta kvinnor som arbetskraftsresurs.

Rationaliseringssträvandena inom industrin kom också att få ett visst inflytande på utvecklingen inom den offentliga sektorn. Liksom det ökande konkurrenstrycket tvingade fram rationaliseringar inom varuproduktionen, medförde den tilltagande konkurrensen om skatteinkomsterna en liknande press inom den offentliga sektorn. Även om tillväxten var hög och skattebasen därmed vidgades blev knappheten i fråga om finansiella resurser en allt tydligare restriktion.

Än viktigare var kanske bristen på kvalificerad arbetskraft. Efterfrågan på arbetskraft i den offentliga sektorn hade under 1950-talet i stor utsträckning riktats mot personal med hög och ofta specialiserad utbildning. En expansion av verksamheten med oförändrad organisation förutsatte därför en utbyggnad av utbildningen på

7 Egna beräkningar utifrån Folkräkningen 1960 och Folk- och bostadsräkningen 1970–1990.

8 Egna beräkningar utifrån Folkräkningen 1960 och Folk- och bostadsräkningen 1990.

dessa områden av en omfattning som inte var möjlig att realisera på kort sikt. Betoningen av formella utbildningskrav var också en faktor som minskade flexibiliteten i arbetskraftsefterfrågan. Risken var stor att det skulle uppkomma brist på vissa kategorier av arbetskraft med åtföljande tryck uppåt på lönerna. Därför kunde rationaliseringar som möjliggjorde en ökad användning av mindre kvalificerad personal bidra till att minska problemen med knapphet på arbetskraft och samtidigt pressa de totala lönekostnaderna.

Inom sjukvården infördes nya och mer specialiserade befattningar såsom röntgenassistenter och operationsassistenter, vilka hade en kortare utbildning och lägre lön än de sjuksköterskor vars uppgifter de övertog. Städning och matlagning kom att skötas av speciella enheter på sjukhusen (Rhenman, 1969:184–185). Den största rationaliseringsvinsten gjordes emellertid genom omorganisation av vårdavdelningarna så att en större del av arbetet där kunde skötas av personal med kortare utbildning. Detta manifesterades i att andelen sjuksköterskor minskade relativt i jämförelse med undersköterskor och biträden. 1960 gick det en sköterska på tre undersköterskor/biträden, 1970 en på fyra.⁹

Även inom skolväsendet prövade man liknande vägar för att lösa arbetskraftsproblemen. Vid lärarhögskolorna låg Skinners psykologi till grund för ett utvecklingsarbete med rationaliseringsambitioner. Mer eller mindre självinstruerande material skulle reducera behovet av kvalificerad personal.

⁹ Egna beräkningar utifrån Folkräkningen 1960 och Folk- och bostadsräkningen 1970.

Läroassistenter antställdes, framför allt för efterbehandling av ett starkt standardiserat material. Till skillnad från i sjukvården fick dessa utvecklingstnedenser inte någon stor betydelse på längre sikt.

Inom den sociala sektorn skedde sysselsättningsexpansionen framför allt inom äldre- och handikappomsorg. Såväl institutionsomsorg som hemtjänst medförde en ökad efterfrågan på i första hand arbetskraft med kort formell utbildning.

Sammanfattningsvis betyder detta att arbetet i den expanderande offentliga sektorn, som anställde en stor del av de kvinnor som gav sig ut på arbetsmarknaden på 1960- och 1970-talet, i någon mening dequalificerades. De genomsnittliga kraven på formell utbildning sänktes, och arbetsuppgifterna blev, precis som i industrin under samma period, mer specialiserade, standardiserade och förenklade.

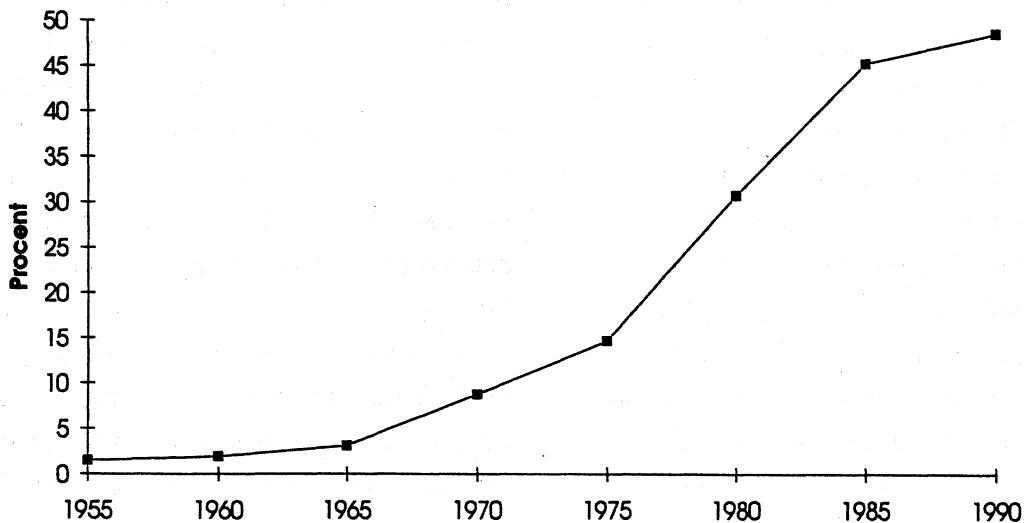
Den kommunala barnomsorgens betydelse

Det ökade offentliga ansvaret för utbildning, vård och omsorg innebar en överflyttning av tjänsteproduktion från obetalt arbete i hemmen till betalt arbete i stat och framför allt kommuner. Detta ökade hushållens, det vill säga kvinnornas, utbud av arbetskraft vid i övrigt oförändrade förhållanden. Amerikanska studier av faktorer som påverkar gifta kvinnors arbetsutbud visar vad vi intuitivt redan visste, nämligen att vården av små barn är den del av hemarbetet som är svårast att ersätta med tjänster som produceras på marknaden eller i offentlig sektor.¹⁰ Det gäller säkert även för

¹⁰ Se översikt i Schultz, 1980:79-86.

Diagram 2

Den kommunala barnomsorgens kapacitetsutveckling 1956-1990. Platser i procent av antalet barn 0-6 år.



Källa: Egna beräkningar på basis av Statistisk Årsbok 1956-1992.

svenska förhållanden. Utvecklingen här i landet visar emellertid, att detta hinder var långt ifrån omöjligt att övervinna.

Utbyggnaden av daghems- och familjedaghemskapaciteten (se Diagram 2) var således en viktig förutsättning för den ökade förvärvsintensiteten bland kvinnor med barn i förskoleåldern. Detta var också det uttalade syftet. Arbetsgivarna, framför allt inom verkstadsindustrin där rationaliseringen drivits längst, pläderade ivrigt för att kommunerna skulle lösa barnomsorgsproblemet.¹¹

¹¹ Se till exempel »Kvinnorna som arbetskraftsresurs. En konferens i Saltsjöbaden den 17 december 1964 anordnad av Arbetsmarknadens Yrkesråd i samråd med Arbetsmarknadens Kvinnonämnd och Arbetsskyddsnämnden«, SAF och LO 1965. SAF-direktören Curt-Stefan Giesecke framhöll särskilt behovet av daghem (s. 23).

Den kommunala barnomsorgen kom också att subventioneras kraftigt. Vid mitten av 1970-talet täckte avgifterna endast 15 procent av kostnaderna. Detta bidrog naturligtvis ytterligare till barnomsorgens positiva effekt på arbetsutbudet.

Jämsides med den fysiska utbyggnaden av kapaciteten pågick vad man skulle kunna kalla en ideologisk offensiv vars betydelse, om än inte medvetna syfte, var att minska det känslomässiga motstånd som eventuellt kunde finnas mot att lämna sina barn i kommunal omsorg. Inställningen i denna fråga förändrades kraftigt mellan början av 1950-talet och slutet av 1980-talet. Ett stort urval industrianställda fick 1950 frågan: »Anser Ni, att en gift kvinnas plats uteslutande bör vara i hemmet, så länge barnen är små eller går i skolan?» Nästan alla svarade ja. Knappt trettio år senare svarade mindre än hälften ja på samma fråga (Moqvist och Kallós,

1994:17). En rad offentliga utredningar tog under 1960- och 1970-talet upp frågan om kvalitet i barnomsorgen (SOU 1967:39, 1972:26, 1975:30). Deras resonemang och rekommendationer hade ofta en räckvidd bortom den rena barnomsorgen. Statliga och kommunala insatser sågs också som ett komplement till och ibland nödvändig kompensation för familjers brist på resurser (Schlytter 1993:85). Förskjutningen av det reproduktiva ansvaret från familj till offentlig barnomsorg gavs också legitimitet genom tilltron till institutionernas möjlighet att ge barnen den sociala kompetens som behövs i ett alltmer komplicerat och kravfyllt samhälle (Persson 1994:158).

Föräldraförsäkringens konstruktion

För 1960- och 1970-talen förklaras den diskrepans mellan andelen sysselsatta kvinnor och andelen kvinnor i arbete, som illustreras i *Diagram 1*, till största delen av deltidsarbetets ökade omfattning. Från slutet av 1970-talet blir frånvaro i AKUs mening, det vill säga sjukdom eller tjänstledighet som omfattar mer än mätveckan, av större betydelse. Denna förskjutning sammanfaller i tiden med förändringar av föräldraförsäkringen.

1974 sammanfördes en rad förmåner knutna till barnafödande och moderskap till en samlad föräldraförsäkring. Rätten till barnledighet utökades från sex till sju månader. Än viktigare var att ersättningen förbättrades och fastställdes till samma nivå som sjukförsäkringen, vilket för de flesta innebar 90 procent av bruttolönen.

Från 1978 utökades rätten till ledighet ytterligare till 12 månader, de sista tre dock

med lägre ersättning (garantibelopp). En större valfrihet i användningen av ledigheten infördes. Den kunde disponeras på heltid eller deltid fram till dess att barnet fyllde fyra år. Föräldrar med barn under åtta år fick laglig rätt att reducera sin arbetstid ner till 75 procent. För den som kom att utnyttja de nya förmånerna, det vill säga i praktiken kvinnor med små barn, kom arbetsmarknadsanknytningen att ytterligare försvagas.

Föräldraförsäkringens utformning är med all säkerhet den främsta förklaringen till att förvärvsarbetande kvinnors genomsnittliga frånvaro ökade så markant från mitten av 1970-talet. Kvoten mellan antalet kvinnor i arbetskraften och antalet kvinnor i arbete (se not 4) sjönk från 0,82 1973 till 0,78 1983. För kvinnor med barn i förskoleåldern var förändringen emellertid än större. Här föll kvoten från 0,73 till 0,65 under samma tioårsperiod. Förändringen var störst under andra delen av perioden, det vill säga efter den mera omfattande reformeringen av föräldraförsäkringen 1978. Det kan tolkas som att allt färre kvinnor såg sig nödsakade att välja mellan barn och arbete. Arbetsmarknadslagstiftningen och socialförsäkringen skapade en möjlighet att kombinera de båda under förhållanden som allt fler ansåg vara rimliga (jfr Lewis och Åström. 1992:76).

Regeringen Bildt fattade två beslut om familjepolitiken. Vårdnadsbidraget, som endast blev en kort parentes, var en reform helt i linje med det etablerade systemet. Westerbergs pappamånad innebar däremot ett traditionsbrott.

Yrkessegregering

Könssegregeringen på arbetsmarknaden, det vill säga det förhållandet att kvinnor och män i stor utsträckning finns i olika sektorer och befattningar, är i Sverige större än genomsnittet för OECD. Enligt beräkningar som Christina Jonung gjort på cirka 300 yrken på yrkesklassificeringens tresiffernivå skulle två tredjedelar av kvinnorna (eller männen) på den svenska arbetsmarknaden behöva byta yrke för att kvinnor och män skulle få samma yrkesfördelning.

Sedan 1960-talet har segregeringen mätt på detta sätt minskat med ungefär 10 procentenheter. Med den takten skulle det dock ta 150 år att komma ner till en segregeringsnivå där endast 20 procent behöver byta yrke för att man ska uppnå fullständig integration (Jonung 1993:68).

Den minskade segregeringen från 1960 beror helt och hållet på att det skett en viss utjämning av andelen män och kvinnor inom enskilda yrken. Nettoeffekten av strukturförändringar på arbetsmarknaden, det vill säga förändringen av sektorernas andelar av den totala sysselsättningen, har varit klart negativ. Industristrukturens förändring har dock inneburit minskad segregering genom att den starkt kvinnodominerade tekoindustrin nästan utplånats. Den negativa effekten av strukturförändringarna är till stor del ett resultat av den offentliga sektorns relativa tillväxt (ibid.:69).

Kvinnornas inträde i traditionellt manliga industrigrenar som metallindustrin och verkstadsindustrin kan dateras till åren omkring 1960. Det har ett klart samband med den starka rationaliseringsvågen inom industrin som inleddes då. Efter en fas av indu-

striell omvandling med introduktion av nya produkter och produktionsmetoder hade produktionen nu standardiserats. Kraven på arbetskraftens kompetens sjönk samtidigt som den efterfrågade mängden arbetskraft ökade med den industriella expansionen. Man sneglade alltmer på gifta och samboende kvinnor som arbetskraftsresurs. Bakgrunden till den minskade yrkessegregeringen inom industrin ska alltså sökas i det industriella omvandlingsmönstret.

Flera av de vanligaste kvinnoyrkena finns idag inom kommunal och landstingskommunal verksamhet. Inte nog med det. Dessa yrken har en extremt hög kvinnoandel. Det vanligaste kvinnoyrket var 1990 undersköterska/sjukvårdsbiträde. Sju procent av kvinnorna på arbetsmarknaden utövade detta yrke, och de utgjorde 94 procent av samtliga i yrket. Fem procent var barnskötare, och lika många arbetade som vårdbiträden och hemvårdare. Kvinnoandelen i dessa yrken låg på 96–97 procent.¹² I takt med att de ökat sin andel av den totala sysselsättningen har naturligtvis segregeringen på arbetsmarknaden också ökat.

Man kan alltså säga att omvandlingen inom industrisektorn bidragit till att minska könssegregeringen på arbetsmarknaden, medan den offentliga sektorns expansion liksom förskjutningen av tyngdpunkten i dess verksamhet bidragit till att förstärka segregeringen.

Trots utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen betraktas möjligheten till deltidarbete av många kvinnor som en viktig förutsättning för att kunna kombinera för-

12 Egna beräkningar utifrån Folk- och bostadsräkningen 1990.

värvsarbete med ett (påtvingat eller frivilligt) fortsatt huvudansvar för hem och barn. Den möjligheten har varierat avsevärt mellan sektorer. Största andelen deltidsarbetande finns i detaljhandeln där 74 procent av de kvinnliga anställda var deltidsarbetande 1990. Därefter kommer offentlig sektor med 55 procent deltidsarbetande kvinnor.

Deltidsarbetet är av mindre omfattning i statlig än i kommunal verksamhet. Kvinnor i statlig tjänst arbetar i genomsnitt 88 procent av full tid, vilket är lika mycket som kvinnliga privattjänstemän. Landstingsanställda kvinnor arbetar 78 procent och anställda i primärkommuner 74 procent av heltid. Det finns också en skillnad mellan tjänstemän och kollektivanställda. På SKAF-området var kvinnornas genomsnittliga arbetstid 73 procent i landstingen och 70 procent i primärkommunerna.

En förklaring till detta mönster kan vara att möjligheten att få deltidsarbete varit störst i detaljhandeln samt i landsting och primärkommuner, framför allt i lägre befattningar. Dessa arbeten har det gemensamt att arbetsgivarens investering i den anställdes utbildning är liten. I befattningar där investeringarna i internutbildning och on-the-job-training är stora kommer avkastningskraven att styra rekryteringen mot de kandidater som kan antas arbeta längst tid efter det att investeringen är gjord. Det innebär förtur för den som man tror är beredd att arbeta heltid och förmås att stanna länge i företaget. I den bedömningen kommer kvinnor ofta generellt till korta vid jämförelse med män. Om det inte finns något enkelt sätt att skilja mellan kvinnor med olika ambitioner kan den som anställer välja att bedöma alla kvinnor lika. De utsätts därmed

för vad man brukar kalla negativ statistisk könsdiskriminering. Kön blir en proxy för egenskaper som man inte till rimliga kostnader anser sig kunna skaffa information om för olika individer (Phelps 1972:206–207).

I befattningar med små utbildningsinvesteringar där den anställda snabbt uppnår maximal produktivitet är det mer angeläget att arbetskraften är billig än att den arbetar heltid under lång tid i företaget. Det kan till och med vara en fördel att omsättningen av arbetskraft är hög, nämligen om det finns ett inslag av senioritet i lönesättningen. Efter en viss anställningstid kommer lönen i sådana fall att öka sedan produktiviteten stagnerat. Därför kan kvinnors förväntade kortare anställningstider vara en fördel. Det sker då en positiv statistisk diskriminering av kvinnor.

Diskrimineringen bestämmer det område av sektorer och befattningar inom vilket kvinnor har att välja. Ett av de främsta uttrycken för den negativa statistiska diskrimineringen av kvinnor är att de utestängs från karriärvägar på interna arbetsmarknader (Svensson 1995:262–268, 1992:542–543). Sådana mekanismer kommer i större utsträckning till användning i den privata sektorn än i den offentliga. I den senare spelar traditionellt formella kriterier såsom utbildning och tjänsteår en större roll för fördelningen av anställda över befattningsstrukturen.

Kvinnliga privattjänstemän placeras ofta i vad man brukar kalla *dead-end-jobs*, som inte leder vidare uppåt i befattningsstrukturen mot högre löner. Ett av de tydligaste exemplen är sekreteraryrket, vilket framgår av den partsgemensamma lönestatistiken för privattjänstemän. Denna är konstruerad

som ett rutnät. De anställda är fördelade dels på ett antal befattningsområden och befattningsfamiljer med olika inriktning, till exempel ekonomiförvaltning eller konstruktionsarbete, dels på sju befattningsskikt. Allteftersom tjänstemännen tilldelas mer självständiga och krävande arbetsuppgifter kan han vandra uppåt genom skikten och därmed öka sin lön.

Andelen kvinnor bland privattjänstemännen har ökat från 1960, i SAF-anslutna företag från 25 till 35 procent. Detta har visserligen inneburit att kvinnor trängt in på fler områden, men fortfarande 1990 var 40 procent verksamma inom två befattningsfamiljer av totalt 52. I dessa båda familjer var andelen deltidsarbetande kvinnor klart högre än genomsnittet för kvinnliga tjänstemän (Löner för tjänstemän, 1990).

Det mest frekventa tjänstemannayrket för kvinnor i SAF-anslutna företag var 1990 sekreterarens, som omfattade 16 procent av de kvinnliga tjänstemännen. Det var också ett utpräglat kvinnoyrke. 99 procent av alla sekreterare var kvinnor. Mindre än två procent var placerade i de tre högsta skikten (2-4), vilket ska jämföras med ett genomsnitt för tjänstemän på 23 procent. Det bör påpekas att det inte rörde sig om unga flickor som senare försvann till andra och mer kvalificerade uppgifter. Nästan tre fjärdedelar var över 35 år, nästan hälften hade fyllt 45.

Drygt 12 procent av de manliga SAF-tjänstemännen arbetade som konstruktörer, vilket gjorde detta till ett av de vanligaste mansyrkena. 93 procent av konstruktörerna var män. 40 procent var placerade i skikt 2-4, vilket var långt över genomsnittet. Tyngdpunkten i åldersstrukturen låg klart lägre än för sekreterare.

Även om dessa båda exempel är ovanligt tydliga, speglar de otvivelaktigt ett mera allmänt mönster. Av samtliga manliga tjänstemän var ungefär 30 procent placerade i de tre översta skikten mot mindre än 6 procent av de kvinnliga tjänstemännen. Av kvinnorna återfanns tre fjärdedelar i de tre lägsta skikten mot endast en tredjedel av de manliga tjänstemännen. Detta kan inte förklaras av skillnader i initial formell utbildningsnivå, inte heller av skillnader mellan könen vad gäller utbildningens inriktning. De är till väsentlig del ett utslag av statistisk diskriminering.¹³

Kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande tycks alltså inte ha medfört att könssegregeringen på arbetsmarknaden brutits. Tvärtom har den förstärkts bland annat genom att nya kvinnoreservat bildats i det lägre segmentet av den offentliga sektorn. Könssegregeringens utveckling har ett definitivt samband med det mönster för kvinnors arbetskraftsdeltagande, som analyserades i föregående avsnitt. Oavsett om man väljer en positiv utgångspunkt (att kvinnor valt dessa yrken för att de går att kombinera med ett huvudansvar för familj och barn) eller en negativ (att kvinnor genom statistisk diskriminering utestängs från karriärbefattningar) kan man konstatera att olika statliga och kommunala beslut bidragit till att reproducera och förstärka mönstret.

Kvinnors relativa löner

Expansionsperioden i den offentliga sektorn sammanföll med en period av enastå-

13 Svensson (1990:passim).

ende ökning av kvinnors relativlöner i den privata sektorn. Kvoten mellan kvinnliga och manliga industriarbetares löner ökade mellan 1960 och 1980 från ungefär 70 till 90 procent. Den relativa löneförändringen för kvinnliga tjänstemän i privat sektor var lika gynnsam och beskrev en nästan identisk utveckling, fastän på en lägre nivå. Kvoten mellan kvinnliga och manliga tjänstemäns löner i SAF-anslutna företag ökade från 50 till 71 procent. Kring 1980 bröts den för kvinnorna positiva löneutvecklingen, och tiden därefter har till och med inneburit en viss tillbakagång.

Tyvärr är tillgången på lönestatistik från statlig och kommunal verksamhet både knapp och svårbehandlad. Det är till exempel inte möjligt att beräkna genomsnittslöner för kvinnor och män i statlig och kommunal tjänst eller i den aggregerade offentliga sektorn före 1980. Vi kan emellertid konstatera, att utvecklingen efter den tidpunkten följt samma mönster som i privat sektor.

Vid 1980-talets början var kvinnors relativlöner inom den offentliga sektorns olika delar väl så höga som för motsvarande grupper inom den privata sektorn. För statsanställda och för kollektivsanställda i primärkommuner låg den runt 90 procent. Kollektivanställda i landstingskommuner närmade sig lika löner för kvinnor och män. På SACO/KTK-området var kvinnors genomsnittslön 80 procent av mäns i primärkommuner och 62 procent i landstingskommuner. Sedan 1980-talets början har förändringen varit marginell.

En vanligt förekommande förklaring till den positiva löneutvecklingen för kvinnor under 1960- och 1970-talen är att detta var en period då starka fackliga organisationer

drev en solidarisk lönepolitik. Studier har emellertid också visat att förändringar i kvinnors relativlöner kan förklaras av förändringar i utbud av och efterfrågan på kvinnlig arbetskraft (Svensson 1995). I ett sådant perspektiv spelar den offentliga sektorns utveckling en inte oviktig roll. Denna var en av de viktigaste faktorerna, om än inte den enda, bakom den starka ökningen av efterfrågan på kvinnlig arbetskraft under 1960- och 1970-talet.

Likaså kan det faktum att expansions-takten avtog vid början av 1980-talet bidra till att förklara den samtidiga stagnationen av de kvinnliga relativlönerna. Mera betydelsefullt i det sammanhanget var dock förändringar på utbudssidan till följd av välfärdsstatens utveckling. Vid slutet av 1970-talet hade ett verkningsfullt block av faktorer formerats, vilket påverkade gifta och samboende kvinnors arbetsutbud positivt vid givna relativlöner. Viktigast var det nya skattesystemet och den subventionerade barnomsorgen.

Den offentliga sektorns expansion bidrog alltså till att driva upp de relativa kvinnolönerna på delarbetsmarknader. Förmodligen gällde det inom privat såväl som offentlig sektor. Samtidigt fanns en motsatt tendens. De nya arbetstillfällena i den offentliga sektorn skapades i stor utsträckning i lägre befattningar. Fler kvinnor i låglönebefattningar innebär en press nedåt på genomsnittslönen och därmed på relativlönen i offentlig sektor.

Eftersom löneläget generellt var lägre i offentlig än i privat sektor gäller samma mekanism också för arbetsmarknaden i sin helhet. Strömmen av kvinnor till lågavlönade arbeten i den offentliga sektorn pressade

ner kvoten mellan kvinnors och mäns löner också på aggregerad nivå.

Ett tankeexperimentet kan illustrera detta. Antag att förvärvsarbetande kvinnors fördelning mellan privat och offentlig sektor inte hade förändrats mellan 1960 och 1990. Då skulle, givet de löneskillnader som faktiskt rådde mellan kön och sektorer år 1990, kvinnors aggregerade relativlön ha varit 10 procentenheter högre än vad den faktiskt var det året. Kvinnor på svensk arbetsmarknad skulle då i genomsnitt ha erhållit 91 procent av mäns genomsnittliga månadsinkomster i stället för faktiskt observerade 81 procent.¹⁴ Trots bibehållen lönestruktur skulle alltså mer än hälften av det faktiskt existerande lönegapet försvinna, om kvinnornas fördelning mellan privat och offentlig sektor återgick till vad den var 1960.

Om vi i stället lämnar sysselsättningsstrukturen oförändrad men låter löneskillnaderna mellan könen i den offentliga sektorn jämnas ut fullständigt, skulle lönegapet krympa från 81 till 88 procent eller med ungefär en tredjedel. En sådan utveckling är naturligtvis högst utopisk. Däremot har det på senare tid förts en allt livligare diskussion om ny könsneutral arbetsvärdering syftande till »lika lön för *likartat* arbete« inom delar av offentlig verksamhet. Förebilden är lagstiftning om lönesättning i enlighet med en »comparable worth«-prin-

¹⁴ Det exakta värdet på kvoten mellan kvinnors och mäns genomsnittslöner för hela arbetsmarknaden kan diskuteras. Beräkningen förutsätter konvertering av timlöner för kollektivanställda i privat sektor till månadslöner. Härvid har jag utgått från en årsarbetstid på 1820 timmar, lika för kvinnor och män. Beräkningarna är också gjorda utifrån s. k. B-lön. Där redovisas till exempel inte eventuella skillnader i över-

tid, som genomförts i vissa delstater i USA (Löfström 1992:188–199).

Låt oss anta att en sådan arbetsvärdering resulterade i att kvinnor och män fick genomsnittligt lika löner inom fem separata delar av den offentliga sektorn.¹⁵ Detta skulle höja den aggregerade relativlönen för samtliga kvinnor på svensk arbetsmarknad från 81 till 83 procent. Lönegapet skulle alltså bara minska med cirka 10 procent.

Går vi ännu längre och slopar könskillnaderna i löner även för tjänstemän och arbetare i privat sektor når vi ytterligare en bit. Dock skulle den aggregerade relativlönen i det fallet stanna vid 85 procent.¹⁶

Dessa tankeexperiment visar att förändringar i sysselsättningsstrukturen har betydligt större effekt på den aggregerade skillnaden i lön mellan könen än föränd-

tidsersättning. Resultatet, som alltså anger kvinnors relativa månadslön, ligger något över kvinnors relativa årsinkomst beräknad utifrån uppgifter i SCB:s undersökning av levnadsförhållandena (ULF), vilket inte är orimligt. Kvinnors relativa årsinkomst enligt ULF var 78,5 procent (genomsnitt för 1988–1993). Med tanke på den osäkerhet som ändå vidlåder resultatet refererar jag fortsättningsvis inte till det som en bestämning av relativlörens absoluta nivå.

¹⁵ Av praktiska skäl (tillgång på data) gör vi en indelning i fem »pooler«: anställda i landsting och i primärkommuner delas var för sig in i kollektivanställda (SKAF-området) och tjänstemän (SACO/KTK-området). Den femte gruppen är samtliga statsanställda. Beräkningarna är gjorda på basis av uppgifter i Löner i Sverige 1990–1991, SCB 1993. Lika lön inom så stora aggregat är naturligtvis en långt mer radikal löneutjämning än vad en lönesättning enligt comparable worth-principen skulle åstadkomma.

¹⁶ Lika lön för kvinnor och män har antagits inom fyra grupper i privat sektor: privattjänstemän samt arbetare i tillverkningsindustrin, i varuhandel och i byggnadsverksamhet.

ringar av lönestrukturen på delarbetsmarknader. Det betyder att den diskriminering som fördelar kvinnor och män olika över befattnings- och yrkesstrukturen idag är ett betydligt större hinder för lönejämställdhet än lönediskriminering i snävare mening.

Avslutning

Under efterkrigstiden har det i Sverige utbildats ett mönster för kvinnors arbetskraftsdeltagande som gjort det möjligt att förena huvudansvaret för hem och barn med förvärvsarbete. Detta har resulterat i en i internationell jämförelse extremt hög kvinnlig förvärvsintensitet. I den meningen kännetecknas den svenska arbetsmarknaden av en hög grad av jämställdhet mellan könen. Däremot är det genomsnittliga antal timmar som svenska kvinnor använder för förvärvsarbete inte uppseendeväckande högt. Det är lägre än i både Finland och USA. Orsaken är ett omfattande inslag av deltidsarbete och yrkesavbrott i det svenska systemet, vilket i sin tur kan förklaras av skatte- och transfereringssystemet, arbetsmarknadslagstiftningen samt den offentligt finansierade servicens karaktär.

Yrkessegregeringen i Sverige är större än genomsnittet för OECD-länderna. Sedan 1960 har den bara minskat marginellt. Den offentliga sektorns tillväxt och förändring har bidragit till att öka segregeringen, medan industrisektorns omvandling haft en motsatt effekt.

Det är troligt att det stora inslaget av deltidsarbete och yrkesavbrott bidragit till att utestänga kvinnor från stora delar av arbetsmarknaden, eftersom det bidragit till att

förstärka den statistiska diskrimineringen av kvinnor. Det gäller framför allt på de interna arbetsmarknader, där de största karriärmöjligheterna finns.

Många kvinnor kanske i första hand väljer den del av arbetsmarknaden som bäst låter sig kombineras med ansvar för hem och familj. Detta är ju också ett val som underlättats av den svenska familjepolitikens utformning, vilken hittills premierat en sådan lösare anknytning till arbetsmarknaden. Så som den statistiska diskrimineringen fungerar innebär detta, att även de kvinnor som inte är beredda att acceptera en traditionell roll i hemmet och på arbetsmarknaden riskerar att stängas ute, eftersom det är svårt att signalera tillhörighet till en annan och mer karriärsugen del av arbetskraften. Könsegregeringen drabbar därmed inte bara de kvinnor som aktivt väljer en kombination av relativt svag arbetsmarknadsanknytning och relativt högt engagemang i reproduktionssfären.

Könsegregeringen förklarar idag den största delen av löneskillnaden mellan kvinnor och män på hela arbetsmarknaden. En ytterligare utjämning av lönerna på olika delarbetsmarknader skulle bara marginellt höja kvinnors relativlön på aggregerad nivå. Vill man nå längre i lönejämställdhet måste segregeringen brytas. Frågan är vilka vägar som finns för att nå det målet.

Den statistiska diskrimineringen har sin grund i att arbetsgivaren bedömer att kostnaderna för att söka information om individer är högre än den marginella vinsten. Ett sätt att minska diskrimineringen skulle då vara att sänka informationskostnaderna, vilket är detsamma som att ge tydliga signaler på ett accepterat språk. Det är möjligt

att detta är vad unga välutbildade kvinnor börjar göra, vilket skulle kunna förklara varför kvinnliga privattjänstemäns relativa löner ökat de senaste åren medan de minskat för alla andra grupper av kvinnor.

Dock kan en ytterligare minskning av könsskillnaderna i löner på aggregerad nivå inte åstadkommas enbart eller ens huvudsakligen genom reformer på arbetsmarknaden. De skillnader som finns idag går ytterst tillbaka på att många kvinnor försöker kombinera huvudansvaret för hem och familj med förvärvsarbete. Först när de som så vill befriar sig från den uppgiften *och dessutom* lyckas föra ut informationen därom på arbetsmarknaden, kommer hela arbetsmarknaden att öppnas för kvinnor. Om det sedan är deras män eller anställd arbets-

kraft som tar en större del av ansvaret för hushållsarbetet, det är *ur denna aspekt* betydelselöst. Effekten är helt avhängig hur stor del av kvinnorna som väljer mer av yrkeskarriär och mindre av ansvar för reproduktionsfären.

Att göra ett sådant val har hittills inneburit att ställa sig utanför det system för kvinnors arbetskraftsdeltagande, som etablerats med starkt stöd av den svenska välfärdsstatens institutioner. De senaste årens reformer har inte haft entydiga effekter på kvinnors ställning på arbetsmarknaden. Om de utgör inledningen till ett systemskifte i relationerna mellan kvinnorna, staten och arbetsmarknaden kan bara framtiden utvisa.

Referenser

- Arbetskraftsundersökningen*, Statistiska Centralbyrån, 1963-1993.
- Blau, F. D. och M. A. Ferber (1992), *The Economics of Women, Men, and Work*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Brunnberg, E. (1994), »Vård och omsorg om förskolebarn i Sverige och England.« *Socialvetenskaplig tidskrift*, Årgång 1, Nummer 2-3, 161-176.
- Folk- och bostadsräkningen 1970-1990*. SCB.
- Folkräkningen 1960*. SCB.
- Furåker, B. (1993), »Vad händer med kvinnornas jobb när den offentliga sektorn bantas?« I *Kvinnors arbetsmarknad. 1990-talet – återtågets årtionde?* Ds1993:8. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Hirdman, Y. (1994), Women – from Possibility to Problem? Gender Conflict in the Welfare State – the Swedish Model. Research Report No 3, 1994, Arbetslivscentrum.
- Jonung, C. (1993), »Yrkessegregeringen på arbetsmarknaden.« I *Kvinnors arbetsmarknad. 1990-talet – återtågets årtionde?* Ds1993:8. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Lewis, J. och G. Åström (1992), Equality, Difference, and State Welfare: Labor Market and Family Policies in Sweden. *Feminist studies*, no. 1 (Spring 1992).
- Löfström, Å. (1992), »Ny arbetsvärdering – förutsättning för lönerättvisa kvinnot-män?« *Ekonomisk Debatt* 3/1992, 188-199.
- Löner för tjänstemän 1990*, SAF 1990.
- Löner i Sverige 1982-1989*. Statistiska Centralbyrån, 1991.
- Löner i Sverige 1990-91*. Statistiska Centralbyrån, 1993.
- Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden*. SOU 1993:7. Kulturdepartementet.
- Moqvist, I. och Kallós, D. (1994), »Mammor då och nu.« *Social forskning* 2/94, 17-19. SFR.
- Persson, S. (1994), »Föräldrars föreställning om

- barn och barnomsorg.« *Socialvetenskaplig tidskrift*, Årgång 1, Nummer 2-3, 161-176.
- Phelps, E. S. (1972a), »The Statistical Theory of Racism and Sexism.« *American Economic Review*, vol 62, 654-667.
- Rhenman, E. (1969), *Centrallasarettet. Systemanalys av ett svenskt sjukhus*. Kristianstad: Studentlitteratur.
- Schlytter, A. (1993), *Om rättvisa i barnomsorgen. Den kommunala barnomsorgens fördelningsregler ur ett vardagslivsperspektiv*. Stockholm: Nalkas Boken förlag.
- Schultz, T. P. (1980), »Estimating Labor Supply Functions for Married Women.« In Smith, J. P. (ed.), *Female Labor Supply. Theory and Estimation*, Princeton: Princeton University Press.
- Silenstam, P. (1970), *Arbetskraftsutbudets utveckling i Sverige 1870-1965*, Stockholm: IUI.
- Statistisk årsbok 1956-1992*.
- Sundström, M. (1987), *A Study in the Growth of Part-time Work in Sweden*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Svensson, L. (1992), »Vad betyder lönepolitiken för kvinnolönerna?« *Ekonomisk Debatt*, årg. 20, nr. 7, 535-545.
- Svensson, L. (1995a), »Arbete, löner och kön. En studie av befattningsstruktur och relativa löner i kontorsyrken vid mitten av 1930-talet.« *Historisk Tidskrift* nr 3, 1995.
- Svensson, L. (1995b), *Closing the Gender Gap. Determinants of Changes in the Female-to-Male Wage Ratio in Swedish Manufacturing 1913-1990*. Ak. avh. Ekonomisk-historiska föreningen vid Lunds universitet.

Summary

Politics for equality?

This article scrutinises gender equality in the Swedish labour market using a definition of the concept of equality which includes three variables: labour force participation, degree of sexual integration in the labour market and relative wages. The focus of the discussion is on the impact of public sector institutions on the degree of labour force attachment, gender-based promotion discrimination and aggregate relative wages. It claims that the public sector, notably fiscal system, tax levels and transfers and services to families with children, has promoted a system where women combine gainful employment with the main responsibilities for family and children. The system includes high female participation rates but low female activity rates and, as a consequence, the assignation of women to jobs on

lower levels and in sectors with low relative wages resulting in downward pressure on the aggregate female-to-male wage ratio. The use of the concept of statistical discrimination is applied in the analysis to explain the poor career performance of women in general. It is suggested that all women, regardless of their attitudes and priorities, face gender-based promotion discrimination, because employers use sex as a proxy for relevant data that are deemed too costly to collect for each individual. Thus, public sector measures tend to facilitate the combination of gainful employment and main responsibility for family and children for *some* women but simultaneously reinforce the basis for the kind of statistical discrimination that obstructs career possibilities for others.