



JÄMSTÄLLDHETS
MYNDIGHETEN

ÖKAT GENOMSLAG OCH HÅRD PRIORITERING

Jämställdhetspolitiska åtgärder i statens budget
för 2018 med en historisk tillbakablick

Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg, mars 2019

Rapport 2019:3

Dnr: 2019/30 1.1-3

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Annika Olsson

Telefon 031-392 90 64

FÖRORD

Jämställdhetsmyndigheten har enligt förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att varje år redovisa och samlat analysera åtgärder som föregående år vidtagits av relevanta myndigheter och andra relevanta aktörer för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Föreliggande rapport utgör Jämställdhetsmyndighetens redovisning av detta uppdrag.

Rapporten lägger grunden för kommande redovisningar genom att föreslå en metodik för redovisningen med utgångspunkt i budgetpropositionen. Vidare ska den ses som en del av det system för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken som Jämställdhetsmyndigheten presenterade i oktober 2018 (2018:5). Enligt riksdagskrivelse 2018/19:106 ska emellertid Jämställdhetsmyndigheten avvecklas under 2019. Under förutsättning att myndigheten finns kvar kommer redovisningen under kommande år att utvecklas. Vår förhoppning är att denna årliga rapport på sikt ska kunna bidra till en proaktiv och strategisk styrning av jämställdhetspolitiken.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lena Ag', is centered on a light blue horizontal line.

Lena Ag
Generaldirektör Jämställdhetsmyndigheten
Mars 2019

INNEHÅLL

| | |
|--|-----------|
| 1. UPPDRAG OCH UTGÅNGSPUNKTER..... | 8 |
| 1.1. Jämställdhetspolitikens styrning och organisering utifrån budgetpropositionen | 9 |
| 1.2. En del av systemet för uppföljning och analys..... | 10 |
| 1.3. Uppdraget och dess genomförande..... | 12 |
| 1.3.1. Rapport avseende 2018 års åtgärder | 13 |
| 2. ANALYS AV BUDGETEN SOM HELHET | 15 |
| 2.1. Ökat genomslag i budgeten som helhet..... | 15 |
| 2.2. Den jämställdhetspolitiska verktygslådan..... | 18 |
| 2.2.1. Styrmedel i jämställdhetspolitiken..... | 18 |
| 2.3. Träffbild i förhållande till jämställdhetspolitiska mål..... | 22 |
| 2.3.1. Samma makt att forma samhället och sitt eget liv | 22 |
| 2.3.2. Delmål 1. En jämn fördelning av makt och inflytande..... | 23 |
| 2.3.3. Delmål 2. Ekonomisk jämställdhet | 24 |
| 2.3.4. Delmål 3. Jämställd utbildning | 26 |
| 2.3.5. Delmål 4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet | 26 |
| 2.3.6. Delmål 5. Jämställd hälsa..... | 27 |
| 2.3.7. Delmål 6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra | 28 |
| 2.4. Sammanfattning..... | 30 |
| 3. ANALYS AV ANSLAGEN FÖR JÄMSTÄLLDHET | 32 |
| 3.1. Särskilda jämställdhetsåtgärder 1986/87–2018..... | 33 |
| 3.1.1. Anslaget fokuseras mot två uppdragstagare | 34 |
| 3.1.2. Anslaget fokuseras mot mäns våld mot kvinnor | 35 |
| 3.2. Träffbild och prioriteringar inom Särskilda jämställdhetsåtgärder 2018..... | 36 |
| 3.2.1. Dominerande insatsområden inom delmålet om mäns våld mot kvinnor | 37 |
| 3.2.2. Åtgärderna koncentreras mot verksamhet | 38 |
| 3.3. Bidrag för kvinnors organisering 1982–2018..... | 40 |
| 3.3.1. Antalet organisationer har ökat kraftigt..... | 41 |
| 3.3.2. Lägre bidragsnivå jämfört med andra organisationer | 42 |

ÖKAT GENOMSLAG OCH HÅRD PRIORITERING

| | |
|---|-----------|
| 3.4. Det sammanlagda anslaget för jämställdhetsområdet..... | 44 |
| 3.5. Sammanfattning..... | 45 |
| 4. ÖKAT GENOMSLAG OCH HÅRD PRIORITERING..... | 47 |
| 4.1. Total ökning men motsatta trender inom anslagen..... | 47 |
| 4.2. Hård prioritering mellan delmålen..... | 47 |
| 4.3. Jämställdhet som huvudsyfte eller positiv bieffekt..... | 48 |
| 4.4. Stärkt förvaltningsstruktur tillsammans med fortsatt fragmentering | 49 |
| REFERENSER..... | 50 |

SAMMANFATTNING

Jämställdhetsmyndigheten ska varje år redovisa och samlat analysera åtgärder som föregående år vidtagits av relevanta myndigheter och andra relevanta aktörer för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Redovisningen har utformats så att den på sikt ska kunna utgöra en del av myndighetens system för analys och uppföljning.

Rapporten avseende 2018 års åtgärder tar sin utgångspunkt i statens styrning via budgetpropositionen för budgetåret 2018. Analysen har företagits i tre steg vilka också utgör rapportens struktur:

- Analys av jämställdhetsåtgärder i budgeten som helhet ur ett styrmedelsperspektiv och utifrån de jämställdhetspolitiska delmålen.
- Fördjupad analys av anslagen för jämställdhet med fokus på anslagen *Särskilda jämställdhetsåtgärder* och *Bidrag för kvinnors organisering*.
- Samlad analys av åtgärder i budgeten som helhet samt anslagen för jämställdhet.

I årets redovisning har även en historisk beskrivning av framförallt jämställdhetsanslagens utveckling inkluderats.

Den sammantagna analysen av jämställdhetsåtgärder i budgeten som helhet och anslagen för jämställdhet visar att genomslaget för jämställdhetspolitiken i statens styrning via budgetpropositionen har ökat över tid, men att:

- Motsatta trender inom anslagen för jämställdhet märks trots den sammantagna förstärkningen av resurser. Inom anslaget *Särskilda jämställdhetsåtgärder* har en klar ökning skett över tid, men medel har koncentrerats till färre aktörer, medan anslaget *Bidrag för kvinnors organisering* har minskat i fasta priser men fördelas till en allt större grupp av organisationer.
- Åtgärder och resurser i 2018 års budget är ojämnt fördelade mellan och inom delmålen och olika logiker för styrning förekommer, där bland annat det uttryckliga syftet att bidra till jämställdhet varierar. Flest åtgärder ses i relation till delmålet om våld, följt av delmålen om ekonomi och hälsa. Minst vanliga är åtgärder i relation till delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet, men även åtgärder gällande

makt och inflytande samt utbildning är sparsamt förekommande. Anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder har alltmer gått mot att odelat finansiera arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

- Styrning genom organisering och stärkt förvaltningsstruktur för politikområdet är framträdande under 2018, bland annat genom inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten. En mycket begränsad andel av åtgärderna består av tvingande styrning i form av reglering genom lagstiftning och de förekommer primärt i relation till mäns våld mot kvinnor. Tillfälliga strukturer i form av handlingsplaner och strategier för begränsade områden är fortfarande vanliga och kan ses mot bakgrund av den historia av projektifiering och fragmentering som präglat jämställdhetspolitiken.

Det är Jämställdhetsmyndighetens bedömning att ovanstående punkter är centrala att följa och analysera över tid sett till hur de påverkar möjligheten för måluppfyllelse inom jämställdhetspolitiken. Genom att denna rapport lägger grunden för kommande redovisningar och fördjupade uppföljningar, kan myndigheten i ett nästa steg analysera implementeringen av de jämställdhetspolitiska åtgärder som initierats och vidtagits av regeringen.

1. UPPDRAG OCH UTGÅNGSPUNKTER

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att senast den 31 mars varje år redovisa och samlat analysera åtgärder som föregående år vidtagits av relevanta myndigheter och andra relevanta aktörer för att nå de jämställdhetspolitiska målen (SFS 2017:937).

Föreliggande rapport lägger grunden för kommande redovisningar genom att föreslå en metodik för redovisningen med utgångspunkt i budgetpropositionen. Rapporten innehåller en analys av jämställdhetsåtgärder och styrmedel som 2018 förekommer i budgeten som helhet, samt en fördjupad analys av de två anslagen för jämställdhet; 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder och 3.3 Bidrag till kvinnors organisering. Därtill har en beskrivning av anslagens utveckling över tid inkluderats för att ge såväl denna som kommande analyser en historisk grund.

Av tidigare förarbeten (se t.ex. SOU 2015:86a) samt Jämställdhetsmyndighetens instruktion (SFS 2017:937) framgår att syftet med myndigheten ytterst är att främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser, en hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället. En årlig redovisning och samlad analys av åtgärder som vidtagits för att nå de jämställdhetspolitiska målen är en viktig del av ett sammanhållet system för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken.

För att sätta redovisningen av uppdraget i sitt sammanhang beskrivs inledningsvis kortfattat jämställdhetspolitikens målsättning, styrning och organisering. Denna följs av en beskrivning av uppdraget i relation till det system för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken som presenterades 2018 (Jämställdhetsmyndigheten 2018:5). Dessa två delar ligger till grund för en redogörelse av hur myndigheten tagit sig an och genomfört detta uppdrag.

1.1. JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKENS STYRNING OCH ORGANISERING UTIFRÅN BUDGETPROPOSITIONEN

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Detta mål är i sin tur nedbrutet i sex delmål som anger fokus för och inriktning på jämställdhetspolitiken. Delmålen är ömsesidigt beroende, de förstärker och förutsätter varandra, och tillsammans bildar de en helhet.

Jämställdhetspolitikens delmål

1. En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.
2. Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.
5. Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Jämställdhetspolitiken är tvärssektoriell till sin karaktär, vilket innebär att den sträcker sig över många politik- och sakområden och har som ambition att förändra maktstrukturer inom samhällets alla områden (Skr. 2016/17:10). Den sektorsövergripande ambitionen tar sig bland annat uttryck i att jämställdhetsintegrering sedan 1994 är den av riksdagen beslutade huvudsakliga styrningspolitiska strategin för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering innebär, enligt Europarådets definition, "omorganisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet" (Europarådet, Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices).

Detta är även definitionen som vägleder arbetet med jämställdhetsintegrering i Sverige och som gäller på nationell, regional och lokal nivå (Proposition 1993/94:147; Arbetsmarknadsutskottet 1994; Riksdagsskrivelse 1993/94:290).

Jämställdhetsintegrering i budgetarbete, ibland kallad jämställdhetsbudgetering¹, har varit en delmålsövergripande prioritering under budgetåret 2018. Regeringen beskriver i bilaga 3 till vårbudgeten 2018, *Regeringens insatser för ökad jämställdhet*, att ett utvecklingsarbete med jämställdhetsbudgetering har pågått i Regeringskansliet under mandatperioden.²

Vid sidan av strategin jämställdhetsintegrering är anslaget för Särskilda jämställdhetsåtgärder i budgetpropositionen ett viktigt styrningspolitiskt verktyg. Anslaget infördes budgetåret 1986/87 i syfte att främja jämställdhetspolitikens mål (Nyberg 2019). Att jämställdhetsintegrering tillsammans med Särskilda jämställdhetsåtgärder utgör statens två huvudsakliga styrmedel för jämställdhetspolitiken, tar sig tydliga uttryck i budgetpropositionen.

Föreliggande rapport om åtgärder vidtagna i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen tar fasta på budgetpropositionens och budgetprocessens centrala roll i statens styrning överlag, men också dess specifika roll i jämställdhetspolitiken. Jämställdhetspolitikens målsättning, styrning och budgetära organisering innebär att jämställdhetspolitiska analyser och åtgärder genomförs av många olika aktörer och inom en rad sektorer på flera politiska nivåer. Därför finns ett stort behov av en sammanhållen, strukturerad och strategisk uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86a), ett uppdrag som sedan 1 januari 2018 vilar på Jämställdhetsmyndigheten (Skr. 2016/17:10).

1.2. EN DEL AV SYSTEMET FÖR UPPFÖLJNING OCH ANALYS

År 2018 presenterade Jämställdhetsmyndigheten ett förslag till system för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken (2018:5). Detta utgörs av tre huvudkomponenter:

- Årlig löpande uppföljning och analys.
- En till två fördjupade uppföljningar per år.
- En samlad analys år sex.

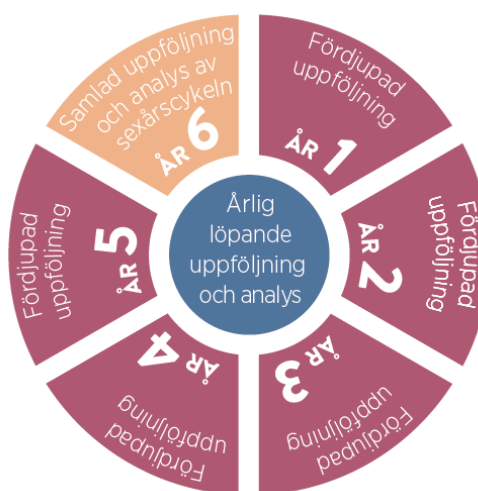
Den årliga löpande uppföljningen består av att följa och analysera utvecklingen av indikatorer för jämställdhetspolitiken som Statistiska centralbyrån (SCB) presenterar, och annan relevant nationell och internationell statistik. Uppdraget – att redovisa

¹ Jämställdhetsbudgetering är tillämpningen av principen om jämställdhetsintegrering i budgetprocessen. Detta innebär en utvärdering av budgetpolitikens jämställdhetseffekter och en integrering av jämställdhetsperspektivet på alla nivåer i budgetprocessen, samt en förändring av inkomster och utgifter för att främja jämställdheten (Europarådet 2005).

² Andra delmålsövergripande prioriteringar som här beskrivs är jämställdhetsintegrering, feministisk utrikespolitik och mäns och pojkars delaktighet i jämställdhetsarbetet.

och samlat analysera åtgärder som vidtagits för att nå de jämställdhetspolitiska målen – är en annan viktig del av den årliga löpande uppföljningen. Detta innebär att den årliga samlade analysen av jämställdhetspolitiska åtgärder kommer att utgöra en del av kärnan i en samlad uppföljning och analys i en sexårscykel. Figur 1 visualiserar Jämställdhetsmyndighetens system för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken.

Figur 1. Uppdragets roll i Jämställdhetsmyndighetens system för uppföljning och analys



De fördjupade uppföljningar som kommer att genomföras kan vara organiserade enligt delmål eller tematiska till sin karaktär. Regeringens styrformer för jämställdhetspolitiken, vilket inkluderar de åtgärder och prioriteringar som vidtagits med bäring på det jämställdhetspolitiska området kan motivera fördjupade uppföljningar.³ Sådana skulle exempelvis kunna fokusera på analys av samhällseffekter av enskilda åtgärder, eller av åtgärder vidtagna inom ett specifikt jämställdhetspolitiskt område.

I en samlad analys för en längre tidsperiod kan de årliga rapporterna ligga till grund för analys av relationen mellan åtgärder och mål, liksom deras relation till samhällsutvecklingen under perioden. Den årliga redovisningen och analysen av åtgärder inom ramen för detta uppdrag kommer på så vis även kunna utgöra en viktig kunskapskälla för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken över tid.

³ Fördjupade uppföljningar kan dessutom exempelvis initieras baserat på förändringar och icke-förändringar i indikatorer för jämställdhetspolitiken, identifierade kunskapsluckor inom delmålen eller mellan dem, observerade omvärldshändelser, samhällsförändringar och samhällsutmaningar, iakttagelser i den longitudinella panel som föreslås i ett system för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken (Jämställdhetsmyndigheten 2018:5).

1.3. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE

Då uppdraget handlar om att redogöra för och samlat analysera åtgärder som vidtagits av relevanta myndigheter och andra relevanta aktörer under föregående år för att nå de jämställdhetspolitiska målen blir det nödvändigt att definiera vad som avses med såväl *åtgärder* som *relevanta* myndigheter och aktörer.

Om styrning betecknar ”beslutsfattaresh ambitioner att förändra saker och ting inom olika samhällsliga sektorer” (Hall och Löfgren 2006) kan styrning betraktas som ett paraplybegrepp under vilket det går att sortera och kategorisera olika typer av åtgärder. I denna rapport används begreppet åtgärd för att referera till de faktiska handlingar som vidtas med syfte att nå de jämställdhetspolitiska delmålen. Begreppet styrmedel används som ett mer teoretiskt begrepp för att kategorisera åtgärder baserat på den samlade analysen.

I den jämställdhetspolitiska verktygslådan finns en rad olika typer av styrmedel som vidtas i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen, varav några redan nämnts: jämställdhetsintegrering och styrning genom särskilda anslag, som exempelvis anslaget för Särskilda jämställdhetsåtgärder. Att jämställdhetspolitiken sträcker sig över många olika sektorer och politiska nivåer innebär också att det är många olika typer av beslutsfattare som är involverade. Jämställdhetspolitiska åtgärder vidtas inom nästan samtliga politik- och sakområden, från lokal till internationell politisk nivå och av aktörer i såväl offentlig, privat och civil sektor.

För att identifiera *relevanta* myndigheter och aktörer inom ramen för jämställdhetspolitiken tas utgångspunkt i statens styrning. Det är regering och riksdag som sätter upp nationella mål för jämställdhetspolitiken och vidtar åtgärder för att nå dessa mål. Denna utgångspunkt innebär att det blir regeringens styrning, och inte i första hand Jämställdhetsmyndigheten, som definierar vilka myndigheter och andra aktörers åtgärder som är relevanta att studera. Ett första steg i att ta sig an detta uppdrag är således att utgå från de prioriteringar och åtgärder i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen som görs av regering och riksdag för att i kommande rapportering inom detta uppdrag följa implementeringen av dessa åtgärder.

I likhet med tidigare utredningar (Jämi 2010; SOU 2015:86a; Riksrevisionen 2018) menar Jämställdhetsmyndigheten att budgetpropositionen är en viktig ingång för att kartlägga åtgärder och aktörer involverade för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Regeringens ekonomiska propositioner är centrala rättsliga dokument i den statliga budgetprocessen för att förstå riksdagens och regeringens politiska målsättningar, prioriteringar och inriktning på politiken (jmf. Riksrevisionen 2018). Det är också i budgetpropositionen som resurser fördelas för olika ändamål. För ett tvärsektorielt område som jämställdhetspolitiken är statens budget också en viktig ingång för att förstå politikens ekonomiska förutsättningar och organisering.

Budgetpropositionen för 2018 är indelad i 27 utgiftsområden. Resurser avsatta för jämställdhetspolitiken återfinns inom utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända

invandrares etablering, och delas upp i anslagen 3.1 Särskilda jämställdhetsåtgärder, 3.2 Jämställdhetsmyndigheten samt 3.3 Bidrag för kvinnors organisering (Proposition 2017/18:1).

Analysen av åtgärder i budgetpropositionen har gjorts i tre steg, vilka också ligger till grund för rapportens kapitelindelning:

1. En analys av budgeten som helhet med fokus på åtgärder och prioriteringar i mål och politikens inriktning. Analysen görs dels utifrån ett styrmedelsperspektiv, dels utifrån de jämställdhetspolitiska delmålen.
2. En fördjupad analys av anslagen för jämställdhet med fokus på Särskilda jämställdhetsåtgärder och Bidrag för kvinnors organisering, inklusive en historisk beskrivning av anslagets utveckling.
3. En sammanfattande analys av åtgärder i budgeten som helhet samt anslagen för jämställdhet.

1.3.1. Rapport avseende 2018 års åtgärder

Som framgår ovan har Jämställdhetsmyndigheten utformat redovisningen så att den på sikt ska utgöra en del av kärnan i myndighetens uppföljningssystem. Rapporteringen ska bidra till en systematik och långsiktighet i den årliga uppföljningen, men också fungera som en bas för kommande rapporter och en grund för strategiska urval av fördjupade studier. Stor vikt har således lagts på metodutveckling. Genom att studera tidigare utredningar, rapporter och studier har Jämställdhetsmyndigheten sökt en struktur för systematik i redovisningen som kan utvecklas på sikt, där föreliggande rapport avseende regeringens åtgärder under 2018 utgör år ett (1).

Valet att utgå från budgetpropositionen innebär att kommande redovisningar i ett nästa steg kan följa upp implementeringen av de jämställdhetspolitiska åtgärder som initierats och vidtagits av regeringen år 2018. På så sätt kan även åtgärder som tillkommer under året i form av tilläggsuppdrag eller genom vårändringsbudgeten studeras, liksom satsningar som fortfarande pågår vid tidpunkten för Jämställdhetsmyndighetens redovisning. Att betrakta uppdraget i ett längre perspektiv – och inte utifrån ettårs basis – möjliggör också för Jämställdhetsmyndigheten att beakta resultat från andra uppföljningar som genomförs ett givet år.⁴

⁴ Under 2019 år kommer Jämställdhetsmyndigheten att redovisa ett antal uppdrag och rapporter som inkluderar analyser av åtgärder vidtagna av myndigheter och andra aktörer under 2018, till exempel: *Jämställdhetsintegrering i myndigheter* (Rapport 2019:1); *Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet* (Rapport 2019:2); Uppdrag att främja ekonomisk jämställdhet och levnadsvillkoren för kvinnor med funktionsnedsättning (S2017/07218/RS); Uppföljning av Nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (S2017/07218/RS); Rapporter om statsbidragen till projektbidrag för jämställdhetsprojekt och organisations-, etablerings- och verksamhetsbidrag för kvinnors organisering (SFS 2017:937).

Mot denna bakgrund innehåller analysen i kapitel två i denna första rapport endast de åtgärder som presenteras i budgetpropositionen för 2018, vilket betyder att exempelvis de ekonomiska satsningar som gjordes till följd av #metoo eller tillkomna satsningar inom utbildningsområdet inte har analyserats. Däremot är åtgärder som tillkommit under 2018 inkluderade i analysen av anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder i kapitel tre.

I syfte att lägga grunden för kommande rapporter och synliggöra redovisningen i sin historiska kontext har i denna första rapport inkluderats en historisk beskrivning av utvecklingen gällande anslagen Särskilda jämställdhetsåtgärder och Bidrag för kvinnors organisering. Underlaget har tagits fram externt av Anita Nyberg på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten och finns att tillgå i sin helhet på myndighetens webbsida. I denna rapport refereras till underlagsrapporten som (Nyberg 2019).

2. ANALYS AV BUDGETEN SOM HELHET

I denna del redovisas och analyseras de prioriteringar och åtgärder som regeringen vidtagit i syfte att nå de jämställdhetspolitiska delmålen. Syftet är att ge en samlad bild av hur jämställdhetspolitikens mål och styrning tar sig uttryck i regeringens politik som helhet.

Åtgärderna som studeras är de som regeringen presenterar i budgetpropositionen för budgetåret 2018 och som explicit uttrycker jämställdhetsambitioner eller som innehåller formuleringar om kön och makt. Endast åtgärder som förekommer i avsnitten *Mål för utgiftsområdet* och *Politikens inriktning* för respektive utgiftsområde har analyserats. Inledningsvis presenteras en jämförelse av 2018 års budget med tidigare budgetar med avseende på förekomsten av specifika jämställdhetsrelaterade ord och begrepp. Därefter analyseras åtgärderna dels utifrån vilken typ av styrmedel de kan kategoriseras som, dels utifrån om de kan relateras till det övergripande jämställdhetspolitiska målet eller något av delmålen. Därigenom skapas en bild av de jämställdhetspolitiska ambitionernas genomslag i politikens inriktning och statsbudgeten som helhet, samt av vilka politiska styrmedel som regeringen använder för att styra den sektorsövergripande jämställdhetspolitiken.⁵

2.1. ÖKAT GENOMSLAG I BUDGETEN SOM HELHET

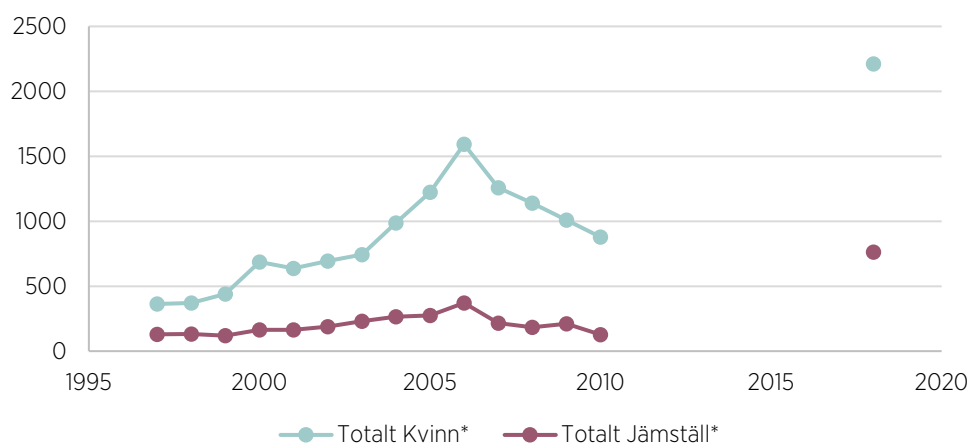
Jämställdhetspolitikens tvärsektoriella karaktär och det faktum att jämställdhetsintegrering är den övergripande strategin innebär att jämställdhetspolitiska prioriteringar och åtgärder kan förväntas inom samtliga utgiftsområden i statens budget. Att säga något om jämställdhetspolitikens substantiella genomslag i olika delar av budgeten låter sig inte enkelt göras. Över åren har olika försök gjorts att översiktligt illustrera detta, bland annat genom att kartlägga hur ofta specifika ord förekommer i budgeten – ord som då har tolkats som markörer för att jämställdhetsintegrering förekommer (Jämi 2010; SOU 2015:86a, Sveriges Kvinnolobby 2009, 2010, 2017) Andra sätt att illustrera jämställdhetspolitikens genomslag har till exempel varit att kartlägga förekomsten av explicita jämställdhetsmål eller jämställdhetsambitioner inom olika utgiftsområden, något

⁵ Kartläggningen är till formen en upprepning av den kartläggning som genomfördes av den jämställdhetspolitiska utredningen (SOU 2016:86). Detta möjliggör jämförelser över tid.

den förra jämställdhetspolitiska utredningen gjorde (SOU 2015:86a). SCB:s årliga kvantitativa uppföljning av Regeringskansliets arbete med jämställdhetsintegrering visar bland annat i vilken utsträckning individbaserade tabeller och diagram i budgetpropositionen är uppdelade eller kommenterade efter kön; om könskonsekvensbeskrivningar eller analyser av hur jämställdhetspolitiken påverkas förekommer i statens offentliga utredningar samt om jämställdhetsrelaterade ord förekommer i myndigheters regleringsbrev och instruktioner (SCB 2018).

I syfte att ge en indikation på genomslaget för jämställdhetspolitiska prioriteringar och åtgärder i 2018 års budget, i relation till utvecklingen över tid, har Jämställdhetsmyndigheten tagit fasta på tidigare utförda kartläggningar. Nedan illustreras förekomsten av sökorden jämställ* respektive kvinn*⁶ i statsbudgeten 2018, jämfört med Anita Nybergs kartläggning avseende åren 1997–2010 (Jämi 2010).

Figur 2. Antal träffar på kvinnor och jämställdhet i statsbudgeten, 1997–2018



Källa: Jämi (2010) och Jämställdhetsmyndighetens bearbetning av underlag från Proposition 2017/18:1.

År 2018 nämns jämställ* och kvinn* 1115 respektive 2952 gånger inom utgiftsområdena 1–27⁷ (se figur 2). De områden som 2018 har flest träffar med ord som börjar på jämställ är utgiftsområdena 17 Kultur, media, trossamfund och fritid, 7 Internationellt bistånd och 16 Utbildning och universitetsforskning. De områden

⁶ Jämställdhetsmyndigheten använde sökorden jämställ* och kvinn* för att fånga in ytterligare böjningsformer av jämställdhet, såsom jämställt, jämställda etcetera. Detta innebär en viss skillnad mot Nybergs sökning baserad på orden jämställdhet och kvinn*, men bedöms inte ha en avgörande inverkan på ökningen som syns i diagrammet.

⁷ För att göra siffrorna jämförbara med Nybergs kartläggning har utgiftsområdena 13 Jämställdhet och nyanlända invandrare etablering, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och 15 Studiestöd tagits bort ur materialet i Figur 2. Orsaken till detta är att det är inom dessa områden som jämställdhetsfrågorna funnits olika år. Bedömningen som gjordes av Nyberg 2010 var att det är inom övriga utgiftsområden som jämställdhetsintegrering blir synlig.

som har flest träffar med ord som börjar på kvinn är utgiftsområdena 16 Utbildning och universitetsforskning, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning och 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom. Tendensen är att sökträffarna i första hand kan härledas till respektive utgiftsområdes resultatredovisning, och i lägre grad till målformuleringar och framåsyftande åtgärder. Detta gäller framförallt för sökordet kvinn*.

Vad gäller genomslaget i utgiftsområdenas mål konstaterade den förra jämställdhetspolitiska utredningen i sin kartläggning av statsbudgeten för 2015 (SOU 2015:86a) att få utgiftsområden innehöll explicita jämställdhetsmål, närmare bestämt tre stycken. Desto fler utgiftsområden, 19 av 27, innehöll jämställdhetspolitiska ambitioner i politikens inriktning (se tabell 1). Jämställdhetsmyndighetens kartläggning visar att förekomsten av explicita jämställdhetsmål inom olika utgiftsområden tycks ha ökat sedan 2015, trots att sådana fortfarande saknas i majoriteten av dem. Jämställdhetsambitioner kan urskiljas under politikens inriktning i 25 av budgetens 27 utgiftsområden, närmare bestämt i alla utom 26 Statsskuldräntor m.m. samt 27 Avgiften till den europeiska unionen. Också detta tyder på ett starkare genomslag jämfört med 2015.

Tabell 1. Antal utgiftsområden med jämställdhetspolitiska ambitioner eller uttalat könsperspektiv i mål respektive politikens inriktning åren 2015 och 2018

| Budgetproposition | Mål per utgiftsområde | Politikens inriktning |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Proposition 2014/15:01 | 3/27 | 19/27 |
| Proposition 2017/18:1 | 12/27 | 25/27 |

Källa: SOU 2015:86a och Jämställdhetsmyndighetens bearbetning av underlag från Proposition 2017/18:1.

Sammantaget talar resultatet för ett ökat genomslag för jämställdhetspolitiken i budgeten som helhet. Möjligen kan ökningen vara ett resultat av regeringens uttalade ambitioner och arbete med jämställdhetsbudgetering.

2.2. DEN JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA VERKTYGSLÅDAN

I detta avsnitt fokuseras de jämställdhetspolitiska åtgärderna ur ett styrmedelsperspektiv. Det är åtgärderna i regeringens budgetproposition för 2018 som studeras och de åtgärder som inkluderas är de som antingen uttryckligen motiveras som jämställdhetsåtgärder, eller som regeringen i förlängningen bedömer leder till att jämställdhet främjas eller ojämställdhet motverkas.

Sammantaget har drygt 200 jämställdhetspolitiska åtgärder identifierats i utgiftsområdenas inriktningar. Ett antal av dessa förekommer två gånger, dels under utgiftsområdet Jämställdhet och nyanlända invandras etablering, dels under det sakpolitiska utgiftsområdet. Ungefär en femtedel av åtgärderna finns inom ramen för internationellt påverkansarbete och diplomati (se avsnitt 2.3.1). Vid en bortsortering av dubletter och åtgärder som fokuserar på förändring utanför Sveriges gränser återstår knappt 150 åtgärder.

Av dessa har drygt hälften det direkta syftet att främja jämställdhet eller motverka ojämställdhet. Övriga åtgärder är mer indirekta i sina jämställdhetsambitioner. Det kan handla om åtgärder som har andra huvudsyften, där jämställdhet nämns som en positiv bieffekt eller ett medel för att nå annat ett överordnat mål. Det kan också handla om åtgärder där jämställdhet utgör ett mål bland flera andra. Exempel på en indirekt jämställdhetsåtgärd kan vara Arbetsförmedlingens uppdrag att effektivisera etableringsuppdraget gentemot nyanlända, där kvinnor framhålls som en särskilt viktig grupp. Ett annat exempel gäller renovering och energieffektivisering av bostäder och utomhusområden i socialt utsatta områden, där syftet bland annat är att bidra till attraktiva, funktionella, jämställda och trygga utemiljöer. Hur dessa mer indirekta jämställdhetsåtgärder mottas och implementeras av aktörer längre ut i styrkedjan behöver studeras vidare. Hur tolkas uppdragen och vilken betydelse ges jämställdhet vid implementeringen?

2.2.1. Styrmedel i jämställdhetspolitiken

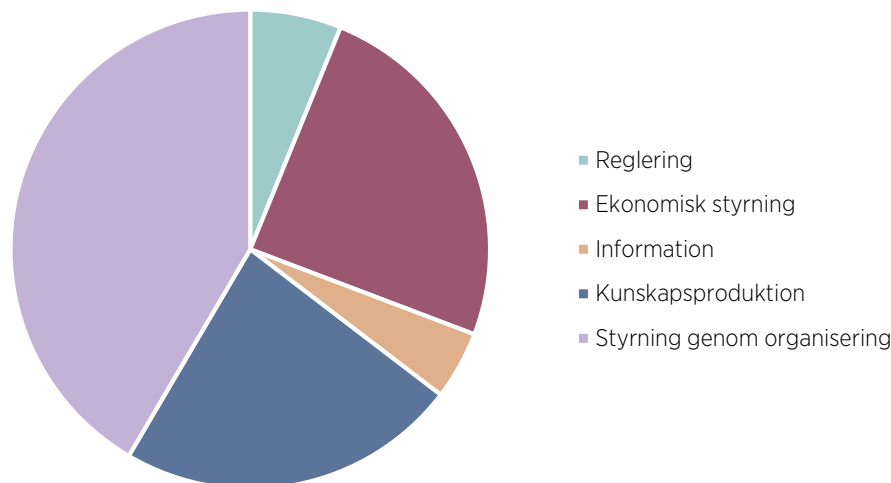
Det finns en rad teoretiska typologier och kategoriseringar av olika styrmedel (se t.ex. Petersson 2017; Johansson 2006, Sundström 2003; Vedung 1998, De Bruijn och Hufen 1998; Jacobsson 1994). Gemensamt för dem alla är att de inte är ömsesidigt uteslutande, däremot kan de fungera som ett hjälpmedel för att identifiera olika mönster. I figur 3 nedan har olika typer av åtgärder grupperats i fem stycken kategorier av styrmedel; *reglering*, *ekonomisk styrning*, *information*, *kunskapsproduktion* och *styrning genom organisering*. I figuren återfinns också exempel på olika typer av åtgärder från 2018 års budget.

Figur 3. Olika kategorier av styrmedel med exempel på åtgärder ur 2018 års budgetproposition

| KATEGORI AV STYRMEDEL | EXEMPEL PÅ ÅTGÄRDER |
|-----------------------------|---|
| Reglering | <ul style="list-style-type: none"> • Skärpt sexualbrottslagstiftning • Förändrade regler gällande överföring av premiepensionsrätt mellan makar • Förändringar i lagen om kontaktförbud |
| Ekonomisk styrning | <ul style="list-style-type: none"> • Avgiftsfri gynekologisk cellprovtagning • Resurser till en förstärkt förlossningsvård • Stöd till förebyggande arbete avseende hedersrelaterat våld och förtryck |
| Information | <ul style="list-style-type: none"> • Informations- och utbildningsinsatser på sexualbrottsområdet • Satsning inom folkbildningen på uppsökande och studiemotiverande insatser riktade till utrikes födda kvinnor |
| Kunskapsproduktion | <ul style="list-style-type: none"> • Fördjupad analys av skattesystemets utveckling ur ett jämställdhetsperspektiv • Stärkt uppföljning av pensionssystemet ur ett jämställdhetsperspektiv • Uppdrag att utvärdera effekten av programmet Mentors in Violence prevention (MVP) |
| Styrning genom organisering | <ul style="list-style-type: none"> • Jämställdhetsintegrering av myndigheter (JiM) • Inrättande av Jämställdhetsmyndigheten • Nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor |

Källa: Jämställdhetsmyndighetens bearbetning av underlag från Proposition 2017/18:1

I figur 4 redovisas den andelsmässiga fördelningen av åtgärder mellan de olika styrmedelskategorierna. Det blir i figuren tydligt att styrningen av jämställdhetspolitiken i hög grad präglas av olika typer av mer eller mindre frivilliga styrmedel, det vill säga styrmedel som inte är tvingande i den mening att det innebär någon juridisk eller ekonomisk påföljd att bryta mot dem (för diskussion kring tvingande och frivilliga styrmedel se t.ex. Johansson 2006). Styrningen kan därmed sammanfattas som relativt mjuk. Endast en liten andel utgörs av tvingande styrning i form av *reglering*. Dessa består i sin tur i huvudsak av förändringar i form av den nya sexualbrottslagstiftningen och lagen om kontaktförbud samt höjda ersättningsnivåer och justerad reglering inom delar av socialförsäkringssystemet.

Figur 4. Andelsmässig fördelning av åtgärder i olika styrmedelskategorier

Kommentar: I figuren inkluderas åtgärder med jämställdhet som huvudmål. 2018 års budget.

Källa: Jämställdhetsmyndighetens bearbetning av underlag från Proposition 2017/18:1.

Styrning genom organisering är den kategori som rymmer flest av de identifierade åtgärderna (se figur 4). Begreppet syftar på regeringens möjligheter att styra via sin förvaltning, genom att exempelvis starta upp och lägga ner myndigheter eller tillsätta delegationer och samordnare (se t.ex. Petersson 2017; Jacobsson 1994). Det går också att se jämställdhetsintegrering som en form av styrning genom organisering då regeringen beslutar i vilka former som myndigheterna ska arbeta med en viss fråga. För själva styrningen av myndigheterna (eller andra typer av organisationer) har regeringen en rad medel till sitt förfogande där utnämningar, instruktioner, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag är klassiska sådana (se t.ex. Hall och Löfgren 2006, Jacobsson 1994).

I den här analysen kategoriseras både själva utformningen av förvaltningsapparaten (exempelvis inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten) samt styrningen av densamma (exempelvis jämställdhetsintegrering och särskilda regeringsuppdrag) som en form av styrning genom organisering.⁸ Kategorin inkluderar även organisering av arbetet i form av tidsbegränsade uppdrag till länsstyrelserna om att stödja och samordna arbetet med jämställdhet i respektive län. Ett annat skäl till att denna kategori är omfattande är att den även innehåller åtgärder som innebär någon form av tillfällig organisering och fokusering på frågor genom upprättandet av handlingsplaner, strategier och åtgärdsprogram. Sådana är vanliga inom jämställdhetspolitiken och

⁸ I den mån den här typen av uppdrag återfinns i myndigheternas instruktioner kan de också ses som en form av reglering. Då det varierar mellan myndigheter och över tid var jämställdhetsintegreringsuppdrag återfinns och styrmedlet som sådant lämnar stort handlingsutrymme till den myndighet som ska genomföra det har det här kategoriserats som styrning genom organisering.

utgör ungefär hälften av åtgärderna inom ramen för kategorin styrning genom organisering. Det rör sig exempelvis om den tioåriga nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, handlingsplan för att öka andelen utrikes födda kvinnor som arbetar eller studerar, handlingsplan för jämställda pensioner och handlingsplan för jämställda livsinkomster.

Trots inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten och den mer permanenta struktur som det innebär kan dessa tillfälliga strukturer ses som en fortsättning på det som tidigare beskrivits som en fragmentiserad och projektpräglad styrning av jämställdhetspolitiken (se t.ex. SOU 2015:86a). Ett riksdagsbeslut om avveckling av Jämställdhetsmyndigheten togs dessutom redan samma år som den inrättades (rskr. 2018/19:106).⁹ Åtgärder som innebär någon form av tillfällig organisering och fokusering på frågor är vanligtvis sammansatta av flera olika styrmedel i den meningen att det vanligtvis finns ekonomiska medel avsatta, att det både handlar om reaktiva moment som exempelvis utvärdering och uppföljning men att det också kan vara framåtsyftande verksamhet. Det handlar även om att samordna aktörer och uppdrag och att sätta fokus på en eller flera frågor. Ofta finns också mål inkluderade i strategierna och handlingsplanerna.

Den *ekonomiska styrningen* utgör en knapp fjärdedel av åtgärderna (se figur 4). I denna kategori återfinns en blandad uppsättning av åtgärder. Det rör sig bland annat om resursförstärkningar på hälsoområdet (exempelvis stärkt förlossningsvård och avgiftsfri gynekologisk cellprovtagning) men också om föreningsstöd till bland annat tjej- och kvinnojourer och fortsatt satsning på regionalt företagastöd och regional tillväxt med stärkta jämställdhetsaspekter.

En nästan lika stor andel av åtgärderna som ekonomisk styrning utgörs av så kallad *Kunskapsproduktion* (se figur 4). Detta är ofta reaktiva åtgärder i bemärkelsen att det rör sig om uppföljningar, utvärderingar och analyser av redan befintliga åtgärder och arbetssätt. I denna kategori inkluderas även statliga utredningar, analyser och fördelning av forskningsmedel som kan vara av mer proaktiv karaktär men där huvudsyftet ändå är att analysera ett tillstånd eller tänkbar förändring.

Informativa styrmedel syftar till att få människor eller aktörer att ändra beteende genom viss typ av information och är därmed per definition frivilliga (se t.ex. Johansson 2006, Hall och Löfgren 2006). Bland de jämställdhetspolitiska åtgärderna i denna studie utgör de en relativt liten andel. Det rör sig exempelvis om ett uppdrag till Brottsoffermyndigheten om utbildnings- och informationsinsatser om den nya sexualbrottslagstiftningen men också om ett uppdrag till Tillväxtverket att stärka nätverkande och öka kontaktytorna med arbetsmarknaden för utrikes födda kvinnor.

⁹ Enligt riksdagens beslut ska Jämställdhetsmyndigheten förbereda avveckling av myndigheten så att den kan upphöra den 31 december 2019. I skrivande stund är ännu inget ändringsbeslut fattat men i den extra ändringsbudgeten för 2019 (Prop. 2018/19:73) finns förslag som pekar mot att myndigheten kan komma att finnas kvar.

2.3. TRÄFFBILD I FÖRHÅLLANDE TILL JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA MÅL

Nedan följer en analys av vilka större jämställdhetspolitiska prioriteringar som går att urskilja i utgiftsområdenas inriktningar relaterat till vilka styrmedel som används samt hur de träffar i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen. För att beskriva hur prioriteringarna fördelar sig mellan de jämställdhetspolitiska delmålen har en tolkning av åtgärdernas inriktning gjorts. I de fall som två eller flera delmål berörs, har en bedömning av det primära delmålet gjorts när så har varit möjligt. I vissa fall saknas delmålsanknytning eller så berörs samtliga delmål. Åtgärden har då sorterats under det övergripande jämställdhetsmålet.

2.3.1. Samma makt att forma samhället och sitt eget liv

Vanligast bland åtgärderna som kan sorteras in under det övergripande jämställdhetsmålet är sådana som handlar om internationellt påverkansarbete, vilka beskrivs under en särskild rubrik nedan. Frekvent förekommande är även åtgärder som utgörs av målorienterad och tillfällig organisering – ofta i form av nationella strategier, handlingsplaner och program som emanerar ur närliggande tvärssektoriella politikområden, där kopplingen till jämställdhetspolitiken är explicit (bland annat åtgärder som rör Agenda 2030, mänskliga rättigheter, diskriminering och segregation).¹⁰

Under 2018 togs enligt budgetpropositionen flera steg för att förbättra förutsättningarna, bort från en fragmentiserad och projektstyrd politik, i riktning mot ett mer strategiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. I samband med inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten samlades och permanentades till exempel ett antal tillfälliga uppdrag. Dessutom inrättades funktioner för uppföljning, analys, samordning och stöd genom myndigheten. Åtgärder av organisatorisk karaktär såsom inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten, samt uppdrag till olika aktörer att tillhandahålla stöd till jämställdhetsintegrering på nationell, regional och lokal nivå är exempel på åtgärder som har kategoriserats under det övergripande jämställdhetspolitiska målet.

Till samma kategori har också allmänt formulerade jämställdhetsintegreringsuppdrag till olika myndigheter sorterats, exempelvis inom ramen för utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). I sammanhanget kan också noteras att regeringen i budgetpropositionen uppger att

¹⁰ Ett konkret exempel är Sveriges handlingsplan för Agenda 2030 för 2018–2020 där jämlikhet och jämställdhet (mål 5: uppnå jämställdhet och alla kvinnor och flickors egenmakt) är ett av de fokusområden som regeringen lyft fram.

den har för avsikt att se över myndigheters instruktioner, i syfte att åstadkomma en tydligare strategisk och verksamhetsanpassad styrning gällande jämställdhet.

Internationellt påverkansarbete och diplomati

Som visats ovan i styrmedelsavsnittet är åtgärder som kan tematiseras som internationellt påverkansarbete och diplomati starkt framträdande i budgetpropositionen och utgör en del av regeringens Feministiska utrikespolitik. Här förekommer åtgärder relaterade till alla delmål utom det fjärde delmålet om obetalt hem- och omsorgsarbete och de återfinns inom en bredd av utgiftsområden.

Åtgärderna utgörs huvudsakligen av påverkansarbete i olika internationella fora, diplomati och konsulär verksamhet, bi- och multilateral samverkan kring specifika utmaningar samt humanitärt bistånd, forskningsfinansiering och uppbyggnad av forskningsinfrastruktur.

Flera åtgärder inom ramen för den feministiska utrikespolitiken relaterar till det sjätte nationella delmålet om mäns våld mot kvinnor. Påverkansarbete grundat i de så kallade Istanbulkonventionen och i FN:s säkerhetsresolutioner 1820 om sexuellt våld i konflikter samt 1325 om kvinnor, fred och säkerhet har en framskjuten plats. Även samverkan gällande människohandel för sexuella ändamål, med särskilt fokus på barns utsatthet samt pojkars och mäns roller i arbetet sägs vara prioriterat.

Andra prioriteringar handlar om att verka för kvinnors sexuella- och reproduktiva hälsa och rättigheter, politiska aktörskap och ekonomiska egenmakt. Men även arbetet med jämställdhetsintegrering betonas, bland annat när det gäller utformningen av handels-, klimat- och energipolitik samt olika EU-analyser, processer och beslut.

2.3.2. Delmål 1. En jämn fördelning av makt och inflytande

Utöver de åtgärder som redan nämnts inom ramen för den feministiska utrikespolitiken, rörande kvinnors deltagande i fredsbyggande och demokratiska processer, är det i 2018 års budget relativt tunnsått med åtgärder som syftar till att nå det första jämställdhetspolitiska delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande. Ett antal myndigheter ges uppdrag som syftar till ett jämlikt valdeltagande, bland annat oberoende av kön, och kvinnors och flickors förutsättningar att delta och utöva inflytande i arbetet med strategin för romsk inkludering nämns särskilt.

I övrigt står den redan befintliga handlingsplanen *Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer* ut som relativt ensam åtgärd, ett arbete som också bedrivs på internationell nivå där regeringen avser bevaka frågorna, och då i synnerhet kvinnliga journalisters situation.

Ett mindre antal åtgärder som rör idrott och fritid kan också nämnas vilka består av stöd till utveckling av kommunal fritidsverksamhet och sommarlovsaktiviteter där ett uttalat syfte är att flickor och pojkar ska ges samma förutsättningar och möjligheter att delta.

Det kan konstateras att det inte bara är få åtgärder inom ramen för delmålet, och att de dessutom ofta har andra huvudsakliga syften än att åstadkomma just jämställdhet. Det är också en begränsad uppsättning styrmedel som används (och i delar kan användas). Som i fallet med politiken för det civila samhället där det primärt är en mjuk form av styrning, genom statsbidrag och ”uppmaningar” som syns i budgetpropositionen. Regeringen ska till exempel ”särskilt följa” utvecklingen avseende utrikes födda kvinnors och flickors deltagande i idrottsverksamhet. Regeringen ”betonar också vikten” av att idrotten eftersträvar ett normkritiskt betraktelsesätt som synliggör normer i verksamheten kopplat till bland annat hbtq- och genusfrågor.

2.3.3. Delmål 2. Ekonomisk jämställdhet

Merparten av 2018 års åtgärder som kan sorteras in under delmålet om ekonomisk jämställdhet förefaller vara av typen bredare ekonomiska reformer, som vid sidan av en rad andra samhällseliga effekter även förväntas gynna jämställdheten. Att jämställdhetsambitionerna syns som en integrerad del av den ekonomiska politiken har troligen ett samband med jämställdhetspolitikens ursprungliga koppling till arbetsmarknadspolitiken (Nyberg 2019; Ds 2013:37). I vilken mån jämställdhetsambitionerna implementeras längre ut i styrkedjan måste undersökas i särskild ordning. Enligt regeringens egna beräkningar, redovisade i bilaga 3 till budgetpropositionen, uppges dock att de föreslagna reformerna gynnar kvinnor i större utsträckning än män och därmed stärker den ekonomiska jämställdheten (Proposition 2017/18:1).

Exempel på denna typ av indirekta jämställdhetsåtgärder är åtgärder för att stärka utrikes födda kvinnors och flickors etablering i arbets- och samhällslivet vilka beskrivs samlat nedan; liksom ett antal åtgärder för att stärka hushåll med låg ekonomisk standard, där särskilt kvinnors situation i gruppen ensamstående föräldrar med flera barn lyfts fram.

Ytterligare exempel på indirekta jämställdhetsåtgärder återfinns inom politiken för regional tillväxt. Det gäller till exempel den befintliga *Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*, som bland annat ska bidra till jämställdhet, samt åtgärder för fortsatt utveckling av regionala företagsstöd, bland annat genom stärkta jämställdhetsaspekter.

Inom delmålet finns också sedan tidigare exempel på pågående satsningar med det specifika syftet att öka den ekonomiska jämställdheten i form av två handlingsplaner: *Handlingsplan för jämställda pensioner* och *Handlingsplan för jämställda*

livsinkomster (Arbetsmarknadsdepartementet 2017). I budgeten för 2018 aviseras även att regeringen har för avsikt att upprätta en handlingsplan för jämställda löner. Dessutom påtalas behovet av en granskning av hur arbetsgivare följer det återinförda lagkravet på årliga lönekartläggningar – något som under 2018 bland annat resulterade i en ny utredning gällande osakliga löneskillnader och effektivare sanktionsmöjligheter. Därutöver finns ett antal åtgärder relaterade till ekonomisk jämställdhet redovisade inom ramen för den feministiska utrikespolitiken ovan.

Utrikes födda flickors och kvinnors etablering i samhällslivet

I budgetpropositionen slås fast att sysselsättningsgraden bland utrikesfödda behöver fortsätta att öka, särskilt bland kvinnor. Budgeten innehåller därför ett antal insatser som syftar till att kvinnor och män ska ges samma möjligheter och incitament att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Åtgärderna återfinns inom ett brett antal utgiftsområden vilket speglar ambitionen att målet ska nås i samspel mellan arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik, utbildningspolitik, jämställdhetspolitik samt genom motverkande av diskriminering på arbetsmarknaden. Åtgärderna är därmed relaterade till ett flertal andra jämställdhetspolitiska delmål, men har här samlats under delmålet för den ekonomiska jämställdheten då bedömningen är att det är här det primära syftet ligger.

Karaktäristiskt för flera av åtgärderna är att gruppen utrikes födda kvinnor är synliggjord som särskild förmånstagare i en bredare politisk satsning vilken därmed antas få positiva effekter för jämställdheten, utan att det särskilt motiveras som en jämställdhetsåtgärd. Bland dessa återfinns exempelvis åtgärder som syftar till att effektivisera etableringsuppdraget, bland annat uppdrag till Arbetsförmedlingen i samverkan med kommuner, arbetsgivare och civilsamhället. Ökat genomslag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska också uppnås med hjälp av främjandemedel för stärkt samverkan mellan statliga aktörer och kommunala aktörer, ett uppdrag till Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) där särskilt beaktandet av utrikes födda kvinnor betonas.

Men det finns också åtgärder som direkt riktar sig till den specifika gruppen. Det handlar till exempel om insatser för att öka utrikes födda kvinnors företagande, resurser till studieförbunden för uppsökande och studiemotiverande insatser, översyn av hur bestämmelserna inom studiestödssystemet och andra ersättningssystem samspelar och påverkar utrikes födda kvinnors ekonomiska förutsättningar att arbeta och studera, eller om insatser för att påskynda utrikes födda kvinnors etablering genom samordnad introduktion till förskola och stöd i språkinläring.

2.3.4. Delmål 3. Jämställd utbildning

Utöver de åtgärder med bäring på jämställd utbildning som redan redovisats relaterade till den feministiska utrikespolitiken samt de som syftar till att stärka utrikes födda flickors och kvinnors etablering i samhällslivet, tycks majoriteten av åtgärderna inom delmålet ta sikte på universitets- och högskolesektorn.¹¹ Av dessa har de flesta karaktären av jämställdhetsintegreringsuppdrag. Det handlar dels om medel till Jämställdhetsmyndighetens stöd till jämställdhetsintegrering av universitet och högskolor, samt uppdragen till respektive lärosäte att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering (JiHU). Relaterade är också åtgärder för att samordna styrningen av forskningsfinansierande myndigheter när det gäller jämställdhet, där syftet både är en jämställd fördelning av forskningsmedel och integrering av jämställdhets-, genus- och jämlikhetsperspektiv i forskningens och innovationers innehåll. Vetenskapsrådet får även ökat forskningsanslag för forskning om jämlika villkor som kan bidra till ökad kunskap om faktorer som påverkar jämlikhet och jämställdhet i samhället (Utbildningsdepartementet 2016). Myndigheten får också tillsammans med Universitetskanslersämbetet (UKÄ) uppdraget att utveckla indikatorer för uppföljning av svensk forskningskvalitet i förhållande till regeringens mål för forskningspolitiken – bland annat målet om att en övergripande kvalitetsförstärkning av forskningen ska ske och jämställdheten öka.

Av de åtgärder som inte primärt riktas mot högre utbildning tar några sikte på förbättrad studiemiljö inom skolan, där bland annat utvecklat förebyggande arbete mot våld, diskriminering och kränkande särbehandling samt fortsatta satsningar på elevhälsan står i fokus. Åtgärderna är relativt allmänt formulerade i budgetpropositionen och jämställdhetsperspektivet inte särskilt framträdande. Satsningarna kan ses i ljuset av ett ökat fokus gällande jämställdhetsperspektiv på arbetsmiljöfrågor överlag, en tendens som märks tydligt i relation till delmålet om jämställd hälsa.

Typiskt för flera av 2018 års åtgärderna relaterade till utbildning är att de är formulerade i direkt anslutning till, och ibland underordnade övriga delmål. Av de insatser som nämns ovan ingår till exempel flera i regeringens handlingsplan för jämställda livsinkomster där det överordnade syftet är den ekonomiska jämställdheten (Arbetsmarknadsdepartementet 2017).

2.3.5. Delmål 4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Minst vanliga i budgetpropositionen är åtgärder med anknytning till det fjärde delmålet om fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Bland dessa finns smärre förändringar av föräldraförsäkringen baserade på Föräldraförsäkringsutredningens förslag (SOU 2017:101) samt en ny strategi för

¹¹ I vårändringsbudgeten, som inte ingår i detta underlag, återfinns dock åtgärder som riktar sig mot andra delar i utbildningssektorn.

föräldraskapsstödet och förlängt uppdrag till Länsstyrelserna om regional stödstruktur för detsamma. Här finns också fortsatt finansiellt stöd till Nationellt kompetenscentrum anhöriga (Nka).

Av de få åtgärder som finns inom ramen för delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet tar merparten sikte på omsorgen om de minsta barnen, vilket ligger i linje med hur det också har sett ut historiskt (Jämställdhetsmyndigheten 2018:5). Sveriges åldrande befolkning, krav på ett längre arbetsliv och en informalisering av äldreomsorgen sedan 1980-talet med ökande anhängigomsorg som följd (SOU 2014:30) talar för att större vikt bör fästas vid insatser som syftar till att påverka fördelningen av det obetalda arbetet när det gäller omsorg om äldre och vuxna anhöriga. Jämställdhetsmyndigheten har tidigare föreslagit (2018:5) att det skulle vara relevant att studera eventuella kopplingar mellan kvalitet och omfattning på den offentliga omsorgen och omfattningen av det obetalda omsorgsarbetet. Tillgången till offentlig äldreomsorg förefaller samvariera med omfattningen på den obetalda omsorgen om äldre, liksom att allt fler äldre har fått hjälp av en anhörig i takt med nedskärningar i den offentliga äldreomsorgen (SOU 2015:86b; SOU 2005 66b). Huruvida det finns ett orsakssamband mellan dessa fenomen saknas det emellertid kunskap om.

2.3.6. Delmål 5. Jämställd hälsa

Relaterat till delmålet förekommer i huvudsak två typer av åtgärder. Det handlar dels om åtgärder som rör hälso- och sjukvårdssatsningar riktade specifikt till kvinnor och dels om åtgärder som syftar till att förbättra kvinnors arbetsmiljö och den arbetsrelaterade ohälsan. Åtgärderna för 2018 är i stor utsträckning att betrakta som förlängningar och förstärkningar av redan pågående satsningar. Inom ramen för en satsning från 2015 med syftet att stärka kvinnors hälsa och utveckla den vård som riktas specifikt till kvinnor har stimulansmedel fördelats till landstingen och regionerna för att bland annat stärka vården före, under och efter graviditet samt för att stärka den vård som särskilt rör kvinnor inom primärvården. Satsningen omfattar också en reform gällande avgiftsfri mammografiscreening för kvinnor mellan 40 och 74 år (2016), avgiftsfri gynekologisk cellprovtagning (2018) samt en reform som gjorde preventivmedel kostnadsfria för unga under 21 år (2017). Syftet med satsningarna är att minska ojämställdheten mellan kvinnor och män, motverka sjukskrivningar hos kvinnor och minska hälsoklyftorna i samhället (Vårdanalys 2018:2).

Exempel på en åtgärd som syftar till att förbättra kvinnors arbetsmiljö är en satsning om två miljarder kronor för 2018 på bemanning inom äldreomsorgen, vilket bland annat ska bidra till bättre arbetsmiljö för personalen där 9 av 10 är kvinnor. Ytterligare ett exempel är satsningar på stärkt arbetslivsforskning, bland annat genom finansiering av forskning om arbetsmiljön i kvinnodominerade sektorer och om kvinnors arbetsrelaterade ohälsa.

Åtgärder som rör hälso- och sjukvårdssatsningar och åtgärder som syftar till att förbättra kvinnors arbetsmiljö och den arbetsrelaterade ohälsan är ofta även tätt sammankopplade. Som i exemplet med satsningarna på förlossningsvården, där ca en miljard avsätts för 2018.¹² I överenskommelserna mellan regeringen och SKL, liksom i budgetpropositionen för 2018, anges det uttryckliga syftet att medlen primärt ska användas till stärkt bemanning och kompetensförsörjning. Härigenom ska bättre förutsättningar skapas för tillgänglighet, kvalitet och patientsäkerhet, men också en bättre arbetsmiljö för de som arbetar inom förlossningsvården. Delar av medlen får också användas till primärvårdsinsatser för kvinnors hälsa i socioekonomiskt utsatta områden och för detta tillkommer också särskilda medel 2016–2019.

Vid sidan av dessa exempel finns ytterligare åtgärder med koppling till folkhälsoområdet, där jämställdhetsaspekter bland annat ska beaktas vid analys av regelverket för skattefri friskvård, i främjandet av bra matvanor samt vid utvecklingen av det folkhälsopolitiska ramverket. För att bryta den tidigare uppgången i sjukfrånvaron samt minska könsskillnader i sjukfrånvaro anges i budgetpropositionen att det befintliga åtgärdsprogrammet för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro, behöver utvecklas vidare. Bland annat skriver regeringen att stödet till individen behöver öka och hälso- och sjukvårdens roll i sjukskrivningsprocessen utvecklas.

Flera av satsningarna inom kvinnors hälsa och vård följs upp på uppdrag av regeringen. Myndigheten för Vård- och omsorgsanalys presenterade exempelvis 2018 delrapporten *I väntans tider* (Vårdanalys 2018:2) inom ramen för uppdraget att följa upp insatser som syftar till att stärka förlossningsvården och kvinnors hälsa; insatser för att stärka primärvården med särskild inriktning på socioekonomiskt utsatta områden; införandet av avgiftsfri mammografi samt införandet av kostnadsfria preventivmedel till unga (Socialdepartementet 2014).

2.3.7. Delmål 6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Frågor som rör det sjätte delmålet om mäns våld mot kvinnor är högt prioriterade inom jämställdhetspolitiken. Sedan 2018 finns en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och strategin ska enligt regeringen till innehållet fullt ut motsvaras av delmålet (Skr. 2016/17:10).

En mycket stor del av anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder används för att finansiera strategins åtgärder (se fördjupad analys i kapitel 3). Relaterade åtgärder

¹² Förstärkningen om 1 miljard kronor per år under perioden 2018–2022 är ett tillskott till den redan befintliga satsningen om 400 miljoner kronor per år som ska gå till att stärka förlossningsvård och kvinnors hälsa i övrigt. I vårändringsbudgeten 2017 tillfördes ytterligare 500 miljoner kronor till den befintliga satsningen, varav 200 miljoner kronor avsattes för 2018. (Diarienummer S2017/03585/FS).

förekommer dock inte bara under utgiftsområde 13, utan också under andra utgiftsområden i budgeten. Det gäller inte minst åtgärder som räknas till det utrikespolitiska arbetet, vilka redan har redogjorts för ovan, och åtgärder som syftar till ett stärkt straffrättsligt skydd som primärt finansieras genom utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Men även åtgärder som kan härledas till handlingsplanen till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Flera av åtgärderna för stärkt straffrättsligt skydd som genomförs under 2018 är fortfarande under beredning i Regeringskansliet när budgetpropositionen antas. De bygger på tidigare utredningars förslag och utgörs till exempel av införande av en ny sexualbrottslagstiftning där allt som inte är frivilligt ska betraktas som ett övergrepp, införande av brottsrubriceringarna ”synnerligen grovt brott” och ”särskilt oaktsamhetsansvar”, samt utökad möjlighet till elektronisk övervakning vid kontaktförbud. Här finns även åtgärder i form av förstärkta medel till rättsliga biträden för att förbättra målsägandens medverkan i utredningar om sexualbrott samt uppdrag av metodutvecklande karaktär till Polismyndigheten. Vid sidan av det straffrättsliga skyddet satsar regeringen även på förstärkta medel till det civila samhällets organisationer som ger stöd till våldsutsatta.

Vidare finns åtgärder relaterade till den fleråriga satsningen för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. Bland dessa märks särskilt sådana som syftar till förebyggande verksamhet, kunskapsproduktion såsom kartläggning av våldets förekomst och omfattning, samt organisatorisk förstärkning på nationell och regional nivå, bland annat med syftet att stödja yrkesverksamma inom fältet.

Bland åtgärderna inom ramen för delmålet återfinns också en kategori som rör organiseringen av den nationella strategin på både nationell och regional nivå, vilket även inbegriper åtgärder som att permanenta vissa tillfälliga uppdrag och samla dem under Jämställdhetsmyndighetens förvaltningsansvar. Hit hör till exempel uppdrag gällande prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Det är tydligt att en bredd av styrmedel nyttjas för att styra mot delmålet. Såväl tvingande styrning genom reglering i lag som mjukare styrning i form av ekonomisk styrning genom bidragsgivning samt information och kunskapsproduktion används. En mängd aktörer på olika politiska nivåer är dessutom involverade i genomförandet. Delmålet särskiljer sig också från övriga delmål i form av den nationella strategin med tillhörande åtgärdsprogram. Även om strategin är begränsad i tid och inte en permanent organisationsstruktur innebär den en mer långsiktig och tydlig organisering än vad som finns inom övriga delmål. Under hösten 2019 kommer Jämställdhetsmyndigheten att redovisa en första uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Socialdepartementet 2017).

2.4. SAMMANFATTNING

- Genomslaget för jämställdhetspolitiken i statens styrning via budgetpropositionen har ökat över tid. Vid en jämförelse mellan 2018 års budgetproposition med tidigare budgetar framkommer följande:
 - År 2018 var antalet träffar på sökorden jämställ* och kvinn* högre än vid något tidigare uppmätt tillfälle sedan 1997 (data saknas för åren 2011 till 2017). Störst är ökningen gällande *kvinn och flest träffar återfinns i resultatredovisningen.
 - Förekomsten av jämställdhetsmål eller mål med explicita jämställdhetsambitioner inom de 27 utgiftsområdena har ökat över tid. Jämfört med 2015 då tre av utgiftsområdena innehöll jämställdhetsmål har dessa 2018 ökat till 12 av 27 utgiftsområden.
 - En ökning har skett avseende jämställdhetspolitiska ambitioner i politikens inriktning. År 2015 hade 19 av 27 utgiftsområden sådana ambitioner i sina inriktningar. År 2018 hade antalet ökat till 25 av de 27 utgiftsområdena.
- I budget för 2018 har drygt 200 jämställdhetspolitiska åtgärder identifierats, det vill säga åtgärder som på något sätt adresserar (o)jämställdhet mellan flickor och pojkar, kvinnor och män. Knappt en tredjedel av åtgärderna har jämställdhet som huvudfokus. I resterande åtgärder nämns jämställdhet som en positiv bieffekt, alternativt ett medel för att nå andra, överordnade mål eller ett mål bland flera sekundära mål. För att kunna bedöma dessa mer indirekta jämställdhetsåtgärders betydelse för den jämställdhetspolitiska målluppfyllelsen behöver implementeringen studeras vidare.
- En bedömning är att styrningen av jämställdhetspolitiken under 2018 präglas av:
 - En övervikt av styrning genom organisering. En ny förvaltningsstruktur upprättades i form av Jämställdhetsmyndigheten, där tidigare mer spridda och tillfälliga uppdrag nu samlats och permanentats. Andelen tillfälliga organisatoriska lösningar i form av handlingsplaner och strategier är emellertid fortsatt relativt stor.
 - Tvingande styrmedel i form av lagstiftning eller tillsyn med tillhörande sanktionsmöjligheter används i liten utsträckning.
 - Styrmedel såsom uppföljning, utvärdering och analys används i syfte att kontrollera att de jämställdhetspolitiska målen uppfylls.
- Analysen av hur budgetpropositionens jämställdhetsåtgärder fördelar sig i relation till de jämställdhetspolitiska delmålen visar att åtgärder förekommer inom vart och ett av delmålen. En relativt stor andel kan hänföras till det övergripande målet för jämställdhetspolitiken, det vill säga åtgärder som antingen saknar delmålsanknytning eller spänner över flera delmål. En stor del av dessa åtgärder syftar till internationell påverkan (den feministiska

utrikespolitiken). Därtill utmärker sig omfattningen av åtgärder med syftet att stärka utrikes födda flickors och kvinnors etablering i samhällslivet.

- Sammantaget kan störst antal åtgärder relateras till de tre delmålen om mäns våld mot kvinnor, jämställd hälsa och ekonomisk jämställdhet. En tendens är att åtgärder som rör våld och hälsa till stor del är sådana som direkt syftar till att främja jämställdhet, medan de åtgärder som har sorterats under delmålet om ekonomisk jämställdhet oftare utgörs av bredare ekonomiska reformer, som vid sidan av en rad andra samhälleliga effekter även förväntas gynna jämställdheten.
- Styrningen av delmålet om mäns våld mot kvinnor utmärker sig genom bredden av styrmedel som används. Såväl reglering genom lagstiftning, kunskapsspridning, statsbidrag, och styrning genom organisering förekommer. Därtill finns en organisatorisk struktur för delmålet i form av en sammanhållen nationell strategi med ett tillhörande åtgärdsprogram, vilket saknas för övriga delmål. Strategier och handlingsplaner förekommer även relaterade till andra delmål men då för avgränsade områden. När det gäller satsningarna inom delmålet jämställd hälsa sker styrningen främst genom överenskommelser med kommuner och landsting samt i form av fleråriga större ekonomiska satsningar.
- Minst vanliga är åtgärder med anknytning till delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Men även åtgärder med bäring på delmålen om utbildning samt makt och inflytande är sparsamt förekommande. Gemensamt för dessa tre delmål är att åtgärder dessutom träffar en begränsad del av de områden som delmålen omfattar samt att en begränsad uppsättning styrmedel används.
 - Inom ramen för delmålet om makt och inflytande finns överhuvudtaget få åtgärder och ännu färre med jämställdhet som huvudsyfte. I relation till den civila sektorn utgörs det huvudsakliga styrmedlet av statsbidrag men även ”uppmaningar” förekommer i budgettexten.
 - Åtgärder relaterade till delmålet om jämställd utbildning tar i hög utsträckning sikte på universitets- och högskolesektorn och ett vanligt förekommande styrmedel är jämställdhetsintegrering. En tendens är också att flera åtgärder med bäring på utbildning är fortsatt kopplade till, och ibland underordnade, delmålet om ekonomisk jämställdhet.
 - Beträffande delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet är de fåtal åtgärder som förekommer främst inriktade på att främja ett jämställt föräldraskap. Avsaknaden av åtgärder för 2018 gör användningen av styrmedelstyp svårbedömd men historiskt har det främsta styrinstrumentet inom delmålet utgjorts av reglering via föräldraförsäkringen.

3. ANALYS AV ANSLAGEN FÖR JÄMSTÄLLDHET

I denna del presenteras en historisk utveckling av anslagsposterna 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder och 3:3 Bidrag för kvinnors organisering som visar hur anslagen förändrats över tid. Syftet är sätta den historiska utvecklingen i relation till den samlade träffbilden för hur anslagen fördelas 2018.

Anslagen för jämställdhetsområdet ligger inom utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering. I budgetpropositionen 2017/18 framgår att detta område inkluderar 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder, 3:2 Jämställdhetsmyndigheten och 3:3 Bidrag för kvinnors organisering och föreslås omfatta 443 miljoner kronor under 2018. Genom anslaget till särskilda jämställdhetsåtgärder tilldelar regeringen medel direkt till olika myndigheter och andra organisationer för särskilda jämställdhetsåtgärder. Genom anslaget för kvinnors organisering fördelas bidrag till kvinnoorganisationer med syfte att främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet samt möjliggöra för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav.

Den historiska utvecklingen är i något omarbetad och förkortad form hämtad från Anita Nybergs underlagsrapport (Nyberg 2019). Analysen av särskilda jämställdhetsåtgärder avseende 2018 bygger på anslagets regleringsbrev och jämförs med en liknande kartläggning som genomfördes 2015 inom ramen för Jämställdhetsutredningen (SOU 2015:86). Budgetpropositionen 2017/18 innehöll även en historiskt ny anslagspost, 3:2 Jämställdhetsmyndigheten. Som framgår i kapitel 2 i denna rapport har inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten varit en viktig del i en bredare förstärkning av förvaltningsstrukturen för genomförandet av jämställdhetspolitiken. Anslaget till Jämställdhetsmyndigheten är inte föremål för granskning inom ramen för denna rapport.

jämställdhetsåtgärder varit högt i jämförelse med innan den särskilda satsningen och år 2018 skedde återigen en tydlig ökning av anslaget.

För perioden 1986/87 till 2006 är informationen om hur anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder användes begränsad. I relation till de jämställdhetspolitiska delmålen är intrycket att fokus, särskilt inledningsvis, varit på att förbättra kvinnors situation på arbetsmarknaden. Det handlade exempelvis om kvinnors sysselsättning, den könssegregerade arbetsmarknaden, fler kvinnliga chefer och löneskillnader mellan kvinnor och män, det vill säga i huvudsak åtgärder som sorterar under delmålet om ekonomisk jämställdhet. Men även de övriga (då tre) delmålen uppmärksammades. Åtgärder som berörde det jämställdhetspolitiska delmålet om en jämn fördelning av makt och inflytande, handlade om att öka kvinnors representation i centrala och regionala statliga myndigheter och om att söka öka andelen kvinnliga chefer i staten och i näringslivet. Delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet var i hög grad inriktat på fäder och projekt för att öka deras uttag av föräldraledighet. Åtgärder för att mäns våld mot kvinnor skall upphöra handlade till exempel om information och utbildning av personal som kom i kontakt med misshandlade kvinnor, samverkan mellan olika myndigheter och medelfördelning till kvinno- och tjejjourers verksamhet. Medel fördelades också till projekt gällande jämställdhetsintegrering.

3.1.1. Anslaget fokuseras mot två uppdragstagare

För perioden 2007–2014, när den större satsningen på särskilda jämställdhetsåtgärder pågick, och fram till 2018 finns mer information än för perioden innan. I tabell 2 visas de tio uppdragstagare som tilldelats mest medel för var och en av de tre fyraårsperioderna mellan 2007 och 2018. Länsstyrelserna och Socialstyrelsen har kraftigt ökat sin andel av anslaget till 30 respektive 50 procent medan SKL:s och Skolverkets anslag har minskat. Från 2007 till 2010 tilldelades Forte 90 miljoner kronor för forskning om kvinnors hälsa men finns efter detta inte med på listan över de tio största uppdragstagande aktörerna. Rikspolisstyrelsen, Brottsoffermyndigheten, Delegationen för jämställdhet i högskolan och Boverket tilldelades medel för perioden 2007–2014 men finns därefter inte heller med. Däremot har fem nya uppdragstagare tillkommit under 2015–2018; Arbetsmiljöverket, Göteborgs universitet, Jämställdhetsmyndigheten, Karolinska universitetssjukhuset samt ett samverkansuppdrag avseende fyra myndigheter för att förbättra upptäckten av våld i nära relationer (Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket).

Tabell 2. De tio uppdragstagare som tilldelades mest medel under tre fyraårsperioder, 2007–2018, miljoner kronor och procent

| Uppdragstagande aktör | 2007–2010 | | 2011–2014 | | 2015–2018 | |
|---|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| | Mnkr | (%) | Mnkr | (%) | Mnkr | (%) |
| Länsstyrelserna | 186 | (14) | 192 | (20) | 308 | (30) |
| Sveriges Kommuner och Landsting, SKL | 145 | (11) | 100 | (10) | 43 | (4) |
| Rikspolisstyrelsen | 142 | (11) | 18 | (2) | - | - |
| Socialstyrelsen | 137 | (10) | 119 | (12) | 513 | (50) |
| Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor, MUCF* | 98 | (7) | 126 | (13) | 49 | (5) |
| Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte* | 90 | (7) | 0 | (0) | - | - |
| Skolverket* | 85 | (6) | 67 | (7) | 4 | (0) |
| Brottsövermyndigheten | 61 | (5) | 52 | (5) | - | - |
| Delegationen för jämställdhet i högskolan | 60 | (5) | 0 | (0) | - | - |
| Boverket | 45 | (3) | 4 | (0) | | |
| Arbetsmiljöverket | - | - | - | - | 30 | (3) |
| Göteborgs universitet | - | - | - | - | 22 | (2) |
| Jämställdhetsmyndigheten | - | - | - | - | 21 | (2) |
| Socialstyrelsen/Arbetsförmedlingen/Försäkringskassan/Migrationsverket | - | - | - | - | 8 | (1) |
| Karolinska universitetssjukhuset | - | - | - | - | 8 | (1) |
| Övriga | 268 | (20) | 287 | (30) | 13 | (1) |
| Summa | 1317** | (100) | 965** | (100) | 1019 | (100) |

*MUCF benämndes tidigare Ungdomsstyrelsen, Skolverket tidigare Myndigheten för skolutveckling och Forte tidigare Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.

**Summan är hämtad från Riksrevisionens rapport, RiR 2015:13 *Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?* Tabell 2, Beslutade anslag.

Källa: Omarbetad version av tabell 3.1 och 3.3 i Anita Nybergs underlagsrapport *Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda jämställdhetsåtgärder i statens budget 1980-talet – 2018* (Nyberg 2019).

3.1.2. Anslaget fokuseras mot mäns våld mot kvinnor

Hur medlen fördelats i relation till de sex jämställdhetspolitiska delmålen är svårare att svara på då dessa utökades från tidigare fyra till nuvarande sex under senare delen av den kartlagda tidsperioden.

Det som idag skulle kategoriserats under delmålet om jämställd utbildning har tidigare i huvudsak sorterats under delmålet för ekonomisk jämställdhet. Åtgärder kopplade till hälsa och vård (nuvarande delmålet om jämställd hälsa) har tidigare

sorterats under både delmålet om ekonomisk jämställdhet och målet om att våld mot kvinnor ska upphöra, beroende på vilket delmål som åtgärden haft bäring på (tabell 3).

Tabell 3. Tilldelade medel från anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder, 2007–2018, miljoner kronor och procent

| Delmål | 2007–2010 | | 2011–2014 | | 2015–2018 | |
|---|---|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| | Mnkr | (%) | Mnkr | (%) | Mnkr | (%) |
| Delmål 1. En jämn fördelning av makt och inflytande | 46 | (3) | 158 | (16) | - | - |
| Delmål 2. Ekonomisk jämställdhet | 360 | (27) | 180 | (18) | 34 | (3) |
| Delmål 3. Jämställd utbildning | Redovisas under delmål 2 | | | | | |
| Delmål 4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet | 18 | (1) | 13 | (1) | - | - |
| Delmål 5. Jämställd hälsa | Flertalet åtgärder redovisas under delmål 2 och 6 | | | | | |
| Delmål 6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra | 703 | (53) | 503 | (51) | 874 | (86) |
| Jämställdhetsintegrering | 160 | (12) | 141 | (14) | 48 | (5) |
| Jämställdhetsprojekt | 26 | (3) | - | - | 63 | (6) |
| Övriga | 4 | (0) | - | - | - | - |
| Totalt | 1317** | (100) | 995** | (100) | 1019 | (100) |

Kommentar: De ursprungliga tabellerna omfattade de tidigare fyra delmålen men har här strukturerats enligt dagens sex delmål.

**Summan är hämtad från Riksrevisionens rapport, RiR 2015:13 *Regeringens jämställdhetssatsning – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?* Tabell 2, Beslutade anslag.

Källa: Omarbetad version av tabell 3.2 och 3.4 i Anita Nybergs underlagsrapport *Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda jämställdhetsåtgärder i statens budget 1980-talet – 2018* (Nyberg 2019).

I tabell 3 framkommer att andelen anslag för åtgärder mot mäns våld mot kvinnor har ökat kraftigt över tid, från 55 procent 2007–2010 till 86 procent 2015–2018. För ekonomisk jämställdhet (inklusive åtgärder för jämställd utbildning) kan en trend i motsatt riktning urskiljas. Avseende delmålet om makt och inflytande har inga specifika medel tilldelats den senaste tidsperioden 2015–2018 och för delmålet om det obetalda hem- och omsorgsarbetet har mycket lite medel avsatts under hela den kartlagda perioden. Man kan även konstatera att resurserna för jämställdhetsintegrering har minskat 2015–2018 i relation till tidigare perioder.

3.2. TRÄFFBILD OCH PRIORITERINGAR INOM SÄRSKILDA JÄMSTÄLLDHETSÅTGÄRDER 2018

Analysen av anslaget till särskilda jämställdhetsåtgärder syftar till att ge en övergripande bild av åtgärdernas träffbild under 2018, bland annat utifrån de jämställdhetspolitiska delmålen och åtgärdstyp. En jämförelse har därtill gjorts med den kartläggning som Jämställdhetsutredningen lät genomföra 2015 (SOU 2015:86).

I denna analyserades samtliga finansierade insatser inom anslagsområdet under två mandatperioder, åren 2007–2014.

I regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder beslutade riksdagen om anslag på sammanlagt 385 039 000 kronor (S2018/05936/RS (delvis)). I regleringsbrevet framgår dock att endast 372 525 000 kronor fördelades 2018.¹⁴

Med utgångspunkt i ovan nämnda regleringsbrev har en kategorisering gjorts utifrån vilket av de jämställdhetspolitiska delmålen som främst adresserats i anslagen samt andel medel till jämställdhetsintegrering och det övergripande jämställdhetspolitiska målet. Som framgår av tabell 4 är det endast två av delmålen som explicit tilldelats anslag, delmålet om jämställd hälsa samt delmålet om mäns våld mot kvinnor. Av den totala anslagssumman fördelades 92,7 procent inom delmålet mäns våld mot kvinnor. Detta kan jämföras med 52,9 procent i kartläggningen som genomfördes inom ramen för Jämställdhetsutredningen 2015.

Tabell 4. Medelsfördelning i relation till de jämställdhetspolitiska delmålen, miljoner kronor och procent, 2018

| Delmål | Mnkr | (%) |
|---|------------|--------------|
| Delmål 1. En jämn fördelning av makt och inflytande | 0 | (0) |
| Delmål 2. Ekonomisk jämställdhet | 0 | (0) |
| Delmål 3. Jämställd utbildning | 0 | (0) |
| Delmål 4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet | 0 | (0) |
| Delmål 5. Jämställd hälsa | 9 | (2) |
| Delmål 6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra | 345 | (93) |
| Jämställdhetsintegrering | 1 | (0,1) |
| Det övergripande jämställdhetspolitiska målet | 18 | (5) |
| Totalt | 373 | (100) |

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder (S2018/05936/RS (delvis)).

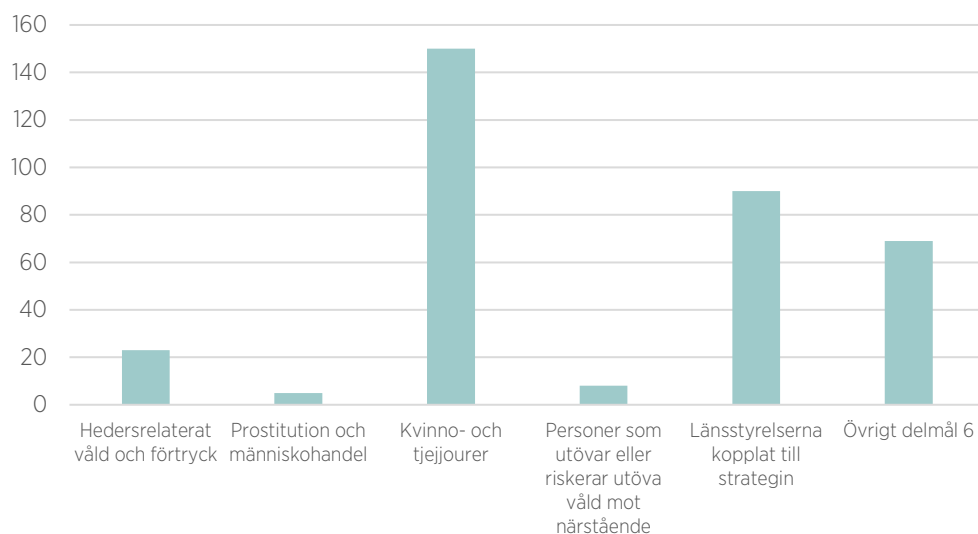
3.2.1. Prioriterade insatsområden inom delmålet om mäns våld mot kvinnor

Att delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra utgör en så stor andel av det totala anslaget motiverar en vidare analys av åtgärderna inom delmålet utifrån insatsområde. Vid kategoriseringen framträder fem specifika områden (se figur 6)

¹⁴ De medel som inte fördelats ligger under anslagspost 12 Jämställdhetsinsatser efter regeringsbeslut. Enligt Socialdepartementet är orsaken till detta höstens situation med övergångsregering vilket bland annat innebär att alla medel/insatser som det planerats för inte kunde genomföras. Dessa medel går tillbaka till statskassan.

varav det i särklass största anslaget går till Socialstyrelsen som fördelar medel till kvinno- och tjejjourer. Därefter följer anslaget till länsstyrelsen i Örebro som i samråd med övriga länsstyrelser fördelar medlen mellan länsstyrelserna för att stödja och följa upp regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Figur 6. Medel per insatsområde 2018 för delmål 6 Mäns våld mot kvinnor ska upphöra, miljoner kronor



Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder (S2018/05936/RS (delvis).

3.2.2. Åtgärderna koncentreras mot verksamhet

I figur 7 har det totala anslaget kategoriserats utifrån åtgärdestyp i enlighet med de fem kategorier som användes i den kategorisering som Jämställdhetsutredningen (2015) lät göra.¹⁵

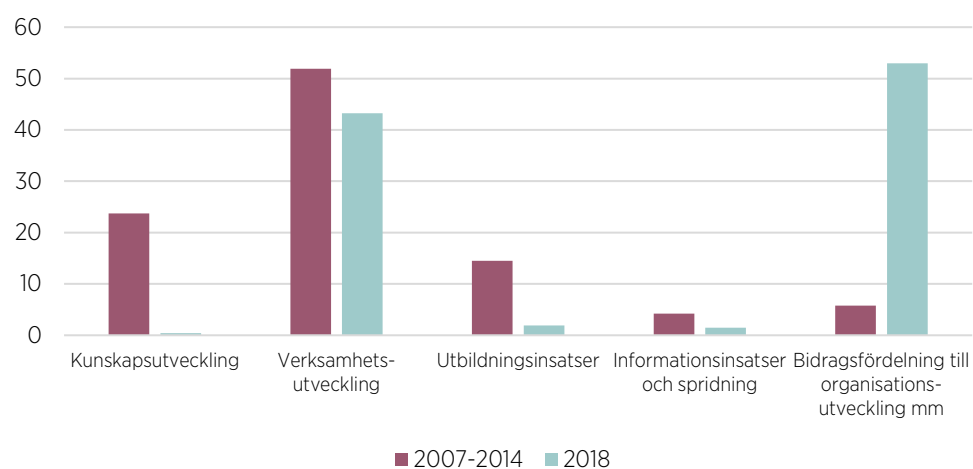
- *Kunskapsutvecklande* insatser avser insatser som syftar till att samla och analysera kunskap, exempelvis forskning, utvärderingar, uppföljningar, analyser och kartläggningar.
- Med *verksamhetsutvecklande* insatser menas insatser som syftar till att utveckla arbetssätt eller verksamheters funktionssätt genom nya metoder, verktyg, rutiner eller samordning.

¹⁵ Denna indelning motsvarar inte exakt den styrmedelskategorisering som används i kapitel två då vi här har valt att använda oss av den tidigare studiens kategorier för att på sätt möjliggöra en replikering av den studien.

- Med *utbildningsinsatser* åsyftas insatser som innehåller utbildning inom ett specifikt ämne eller för en speciell målgrupp.
- *Informations- och spridningsinsatser* avser insatser där syftet är att sprida information eller väcka uppmärksamhet runt en fråga.
- Inom ramen för *bidragsfördelnings-/organisationsutvecklingsinsatser* avses insats där bidrag tilldelats existerande verksamheter för att främja jämställdhet och stärka organisationens kapacitet.

I jämförelse med den tidigare kartläggningen för tidsperioden 2007–2014 kan en tydlig förändring ses avseende vilken typ av insatser som tilldelats medel. Medel till *kunskapsutveckling*, *utbildningsinsatser* samt *informations- och spridningsinsatser* utgjorde då en betydande andel av det totala anslaget (23,7 procent, 14,5 procent respektive 4,2 procent). För 2018 utgör dessa tre insatstyper endast en marginell andel av det totala anslaget som helt domineras av verksamhetsutveckling och bidragsfördelning/organisationsutveckling.

Figur 7. Fördelning av medel 2007–2014 samt 2018 utifrån åtgärdstyp, procent



Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder (S2018/05936/RS (delvis)).

När en kategorisering utifrån de tio organisationer som mottagit störst anslag genomfördes framkom att Socialstyrelsen tilldelats det största anslaget, totalt 197 miljoner kronor, vilket motsvarar 53 procent av hela anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder (se tabell 5). Därefter följer länsstyrelserna, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Jämställdhetsmyndigheten. Under jämförelseperioden 2007–2014 tilldelades länsstyrelserna störst anslag, 14 procent, följt av Socialstyrelsen med 11 procent och SKL med 10 procent av den totala summan.

Tabell 5: De tio aktörer som tilldelats mest medel 2018, miljoner kronor och procent

| Uppdragstagande aktör | Tilldelade medel (mnkr) | (%) |
|---|-------------------------|--------------|
| Socialstyrelsen | 198 | (53) |
| Länsstyrelserna | 90 | (24) |
| Sveriges kommuner och landsting (SKL) | 26 | (7) |
| Jämställdhetsmyndigheten | 21 | (5) |
| Länsstyrelsen i Östergötlands län | 14 | (4) |
| Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) | 12 | (3) |
| Migrationsverket | 2 | (0,5) |
| Karolinska Universitetssjukhuset | 2 | (0,5) |
| Försäkringskassan | 2 | (0,5) |
| Arbetsförmedlingen | 2 | (0,5) |
| Övriga | 4 | (1) |
| Totalt | 373 | (100) |

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder (S2018/05936/RS (delvis)).

3.3. BIDRAG FÖR KVINNORS ORGANISERING 1982–2018

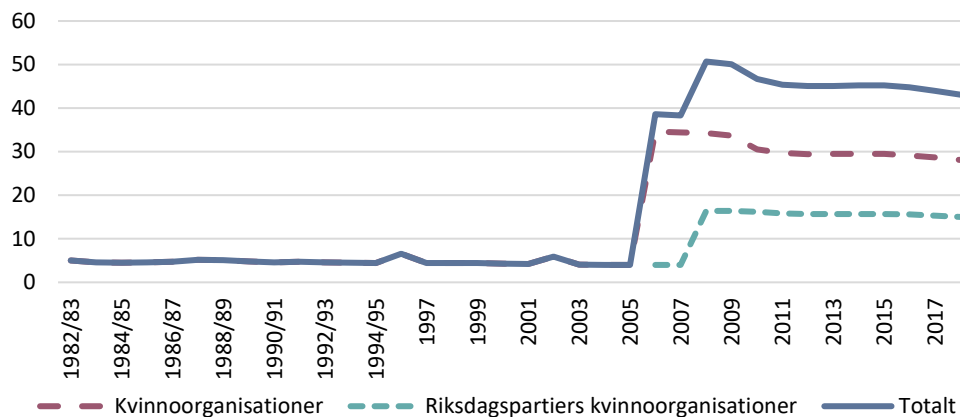
Budgetåret 1982/83 inrättades anslaget till kvinnoorganisationer och syftade då till att stödja kvinnoorganisationer som arbetade för att förbättra kvinnans ställning i samhället och som aktivt verkade för jämställdhet. Bidraget bestod av ett grundbidrag och ett rörligt bidrag per medlem. I mitten av 1990-talet ändrades detta och anslaget skulle, utöver grundbidraget, vara projekt- och verksamhetsinriktat för att stimulera till förnyelse eftersom medlemsantalen i organisationerna sjönk. I och med en ny förordning 2006 formulerades syftet om till att bidraget skall främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet samt möjliggöra för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav. Bidraget består sedan 2006 av tre delar: organisations-, etablerings- och verksamhetsbidrag och kan sökas av kvinnoorganisationer. Med en kvinnoorganisation avses:

1. Ideella föreningar där minst 75 procent av medlemmarna är kvinnor som har fyllt 15 år.
2. Riksorganisationer och samarbetsorganisationer med minst 75 procent medlemsföreningar eller medlemsorganisationer med minst 75 procent kvinnliga medlemmar som har fyllt 15 år.
3. Sammanslutningar av enbart kvinnor som fyllt 15 år inom en organisation kan också söka bidraget. Det är i så fall sammanslutningen som ska ha som huvudmål att stärka kvinnors ställning i samhället. Organisationen kan då söka för sammanslutningens räkning (Nyberg 2019).

Genom den nya förordningen 2006 kan de politiska partiernas kvinnoorganisationer inte längre, som tidigare, få stöd på samma sätt som andra kvinnoorganisationer. Istället tilldelades riksdagspartiernas kvinnoorganisationer stöd i särskild ordning 2006 och 2007. Genom budgetpropositionen för 2008 inrättades ett särskilt statsbidrag för stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer och genom Proposition 2009/10:158 avsåg regeringen att skapa en långsiktig lösning avseende riksdagspartiernas kvinnoorganisationers stöd vilket därefter, det vill säga sedan 2011 hanteras av Partibidragsnämnden. Därmed gäller att en kvinnoorganisation för varje politiskt parti som är representerat i riksdagen kan få stöd.

Från och med att anslaget till kvinnoorganisationer infördes budgetåret 1982/83 minskade det i fasta priser¹⁶ i stort sett fram till mitten av 2000-talet när det ökade kraftigt från cirka 4 miljoner i fasta priser 2005 till 34,6 miljoner 2006 (se figur 8). Bidragen till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer höjdes från 4 miljoner 2006 till 16 miljoner i fasta priser när anslaget till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer infördes 2008. Därefter har värdet av anslagen legat kvar på samma summa i löpande priser, vilket innebär att de minskat i värde i fasta priser.

Figur 8. Anslag till kvinnoorganisationer 1982/83–2018 och till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer 2006–2018, miljoner kronor i fasta priser



Källa: Diagram 2.1 i Anita Nybergs underlagsrapport (2019) *Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda jämställdhetsåtgärder i statens budget 1980-talet–2018*.

3.3.1. Antalet organisationer har ökat kraftigt

Antalet kvinnoorganisationer som fått bidrag från staten har ökat kraftigt från tio stycken i början av 1980-talet till 69 stycken 2018 (se tabell 6). Detta kan härledas till olika faktorer. Dels har antalet kvinnoorganisationer i Sverige i sig ökat och dels

¹⁶ Fasta priser har beräknats med hjälp av SCB:s prisomräknare och avser 2018 års penningvärde. Prisomräknaren baserar sig på statistiken för SCB:s Konsumentprisindex (KPI).

har antalet kvinnoorganisationer som kan söka bidraget ökat genom de förändringar som skett i förordningen, vilket också varit lagstiftarens mening. För att kartlägga och synliggöra de förändringar som skett har de organisationer som beviljats bidrag i tabell 6 delats in i kategorier utifrån samma indelning som i *Kvinnors organisering* (SOU 2004:59).¹⁷ Antalet har ökat i samtliga kategorier, vilket inte är förvånande med tanke på höjningen av anslaget och den kraftiga ökningen i antalet organisationer som beviljas bidrag. Antalet politiska organisationer har ökat i och med att samtliga åtta riksdagspartiers kvinnoorganisationer idag får bidrag. De politiska organisationerna får en relativt stor andel av summan av de två anslagen till kvinnoorganisationer tillsammans – 15 miljoner kronor 2018 jämfört med 28 miljoner kronor för de resterande 61 kvinnoorganisationerna. Störst antal kvinnoorganisationer som beviljats anslag finner vi idag i den kategori som benämns invandrar/internationella/etniska minoriteter vilket också är en kategori som ökat tydligt under jämförelseåren. Näst störst antal har kategorin hem/familj/samhälle vilken även omfattar kvinnoorganisationer som inte har någon "naturlig" hemvist i de övriga kategorier som använts vid grupperingen. Exempelvis inkluderas flera organisationer som verkar för kvinnor som blivit utsatta för sexuella övergrepp. Därefter följer kategorin ekonomisk tillväxt/arbetsmarknad med organisationer som exempelvis inkluderar kvinnliga tonsättare och musiker, kvinnor i byggbranschen och i transportsektorn. Lägst antal finns idag bland religiösa kvinnoorganisationer.

Tabell 6. Kvinnoorganisationer som fått anslag olika år utifrån kategori, antal och procent

| År | Politiska | Religiösa | Invandrar/ internationella/ etniska minoriteter | Hem/familj/ samhälle | Ekonomisk tillväxt/ arbetsmarknad | Summa |
|---------|-----------|-----------|---|-------------------------|---|----------|
| 1982/83 | 4 (40%) | 0 (0%) | 2 (20) | 3 (30%) | 1 (10%) | 10 (100) |
| 1991 | 6 (35%) | 1 (6%) | 3 (18%) | 5 (29%) | 2 (12%) | 17 (100) |
| 2003 | 3 (21 %) | 5 (36%) | 3 (21%) | 2 (14%) | 1 (7%) | 14 (100) |
| 2011 | 8 (14%) | 5 (9%) | 18 (31%) | 17 (29%) | 10 (17%) | 58 (100) |
| 2018 | 8 (12%) | 4 (6%) | 24 (35%) | 21 (30%) | 12 (17%) | 69 (100) |

Kommentar: Tabellen inkluderar kvinnoorganisationer och riksdagspartiernas kvinnoorganisationer.

Källa: Tabell 2.1 i Anita Nybergs underlagsrapport (2019) *Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda jämställdhetsåtgärder i statens budget 1980-talet-2018*.

3.3.2. Lägre bidragsnivå jämfört med andra organisationer

För att få en bild över hur stora bidrag som kvinnoorganisationerna får i jämförelse med andra organisationer jämförs i tabell 7 den genomsnittliga summan som

¹⁷ Det bör påpekas att kategorierna i sig och i vilken kategori en organisation skall placeras inte är givet, bl.a. beroende på att kvinnoorganisationer ofta arbetar parallellt med en mängd olika frågor, vilket försvårar en kategorisering.

Jämställdhetsmyndigheten delade ut 2018 till kvinnoorganisationer med de bidrag till att ”driva organisation” som Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor (MUFC) delade ut samma år till olika organisationer, de bidrag som Partibidragsnämnden delade ut till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer 2017 och det organisationsbidrag Socialstyrelsen 2018 fördelade till lokala kvinno- och tjejjourers verksamhet. Jämför vi den genomsnittliga bidragssumman i olika organisationer får barn- och ungdomsorganisationer det största bidraget, medan riksdagspartiernas kvinnoorganisationer kommer på andra plats. Kvinnoorganisationers genomsnittliga bidrag (det vill säga de som är huvudfokus i detta avsnitt) är dock lägre än det som går till antidiskrimineringsverksamhet, hbtq-organisationer, kvinno- och tjejjourer och det som av MUFC, benämns som etniska organisationer.

Tabell 7. Genomsnittlig bidragssumma per organisation, antal organisationsbidrag och totalt belopp i kronor, 2018

| | Genomsnitt | Antal | Totalt |
|---|------------|-------|-------------|
| Barn- och ungdomsorganisationer | 1 933 322 | 109 | 210 732 135 |
| Riksdagspartiernas kvinnoorganisationer | 1 875 000 | 8 | 15 000 000 |
| Antidiskrimineringsverksamhet | 1 693 758 | 31 | 52 505 812 |
| Hbtq-organisationer | 577 501 | 5 | 28 887 504 |
| Kvinno- och tjejjourer | 381 355 | 118 | 45 000 000 |
| Etniska organisationer | 366 997 | 55 | 20 184 820 |
| Kvinnoorganisationer | 346 842 | 61 | 21 157 368 |
| Öppen fritidsverksamhet | 185 992 | 177 | 32 920 637 |

Källa: Tabell 2.2 i Anita Nybergs underlagsrapport (2019) *Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda jämställdhetsåtgärder i statens budget 1980-talet-2018*.

De genomsnittliga beviljade beloppen varierar kraftigt mellan olika typer av organisationer enligt jämförelsen i tabell 7. Det saknas kunskap om vilka faktorer som ligger bakom dessa skillnader. Likaså finns ett kunskapsbehov om i vilken utsträckning organisationer får avslag respektive beviljas bidrag inom de olika kategorierna, om söktrycket skiljer sig åt samt om de sökande får inkomster från flera olika källor.

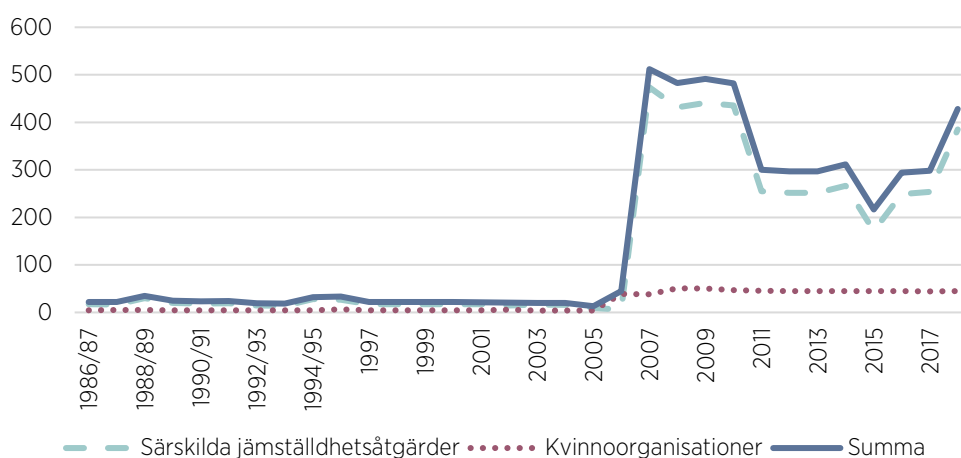
De kvinnoorganisationer som har beviljats bidrag har ett brett spektrum av verksamhetsinriktningar. De har stor betydelse som opinionsbildare, de har drivit fram politiska förändringar och bidrar till att den politiska dagordningen breddas med nya frågor (Nyberg 2019). Formerna för kvinnors organisering har förändrats under de senaste årtiondena. Förutom traditionellt organiserade

kvinnosammanslutningar har det vuxit fram nätverksliknande organisationer, där internet spelar en viktig roll.

3.4. DET SAMMANLAGDA ANSLAGET FÖR JÄMSTÄLLDHETSOMRÅDET

I figur 9 framgår hur anslagen för särskilda jämställdhetsåtgärder och bidrag till kvinnors organisering utvecklats från 1986/87 fram till 2018. När anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder infördes 1986/87 var det större än anslaget till kvinnoorganisationer. Anslaget till kvinnoorganisationer uppgick till 5 miljoner kronor i fasta priser, medan särskilda jämställdhetsåtgärder uppgick till 17 miljoner. Storleksförhållandet mellan de två anslagen var ungefär detsamma fram till och med mitten på 2000-talet. Då ökade anslagen liksom storleksskillnaden mellan dem. Som störst var anslagen sammantaget 2007 då det låg på 512 miljoner kronor.

Figur 9. Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda jämställdhetsåtgärder 1986/87–2018, miljoner i fasta priser



Kommentar: Anslaget till kvinnoorganisationer inkluderar anslaget till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer.

Källa: Diagram 4.1 i Anita Nybergs underlagsrapport *Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda jämställdhetsåtgärder i statens budget 1980-talet–2018*, Nyberg 2019.

År 2018 uppgick det sammanlagda anslaget till 428 miljoner kronor. Därtill kan adderas de 80 miljoner kronor i anslag till Jämställdhetsmyndigheten som inte finns med i figur 9.

Ett annat sätt att undersöka hur prioriterat jämställdhetsanslaget har varit är att sätta anslagen i relation till de totala utgifterna i statens budget. I en sådan jämförelse framkommer att från 1986/87 fram till 2006 har de två jämställdhetsanslagen varit

kring 0,005 procent av statens totala utgifter. År 2007–2010 skedde en tiodubbling, till mellan 0,05 och 0,06 procent och 2011–2017 låg det på 0,02 till 0,04 procent. År 2018 utgjorde jämställdhetsanslagen 0,05 procent av statens totala utgifter, Jämställdhetsmyndigheten inkluderad.

3.5. SAMMANFATTNING

- I kartläggningen av den historiska utvecklingen av anslaget särskilda jämställdhetsåtgärder framgår att för tidsperioden 1986/87 till 2006 låg fokus framförallt på delmålet om ekonomisk jämställdhet och kvinnors situation på arbetsmarknaden även om de övriga, då tre, delmålen också adresserades.
- Under alliansregeringen 2007–2014 ökade anslaget kraftigt och har sedan dess varierat något men legat på en hög nivå jämfört med perioden innan 2007. År 2018 skedde återigen en tydlig ökning av anslaget.
- Anslagets fördelning i relation till delmålen visar att medel med bäring på delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, har ökat kraftigt mellan 2007–2018. År 2018 var de särskilda jämställdhetsåtgärderna i princip synonyma med särskilda åtgärder mot mäns våld mot kvinnor, som omfattade 93 procent av anslaget.
- Motsatt trend kan ses avseende delmålet om ekonomisk jämställdhet (där insatser inom delmålet med bäring på jämställd utbildning tidigare ingick). Delmålet om makt och inflytande adresseras inte efter 2014 och delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet har knappt tilldelats några medel under den kartlagda perioden, 2007–2018. Dessutom kan sägas att anslagen för jämställdhetsintegrering har minskat efter 2014.
- Anslaget har över tid mer och mer koncentrerats mot Socialstyrelsen som fördelar bidrag till kvinno- och tjejjourer, och till länsstyrelserna för arbetet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.
- Det har även skett en förskjutning avseende vilken typ av insatser som prioriterats. I förhållande till perioden 2007–2014 är ett närmast ”totalt” fokus 2018 riktat mot verksamhet (verksamhetsutveckling och bidragsfördelning/organisationsutveckling). Tidigare gick en betydande andel av anslagen även till kunskapsutveckling, utbildningsinsatser och informationsspridning, vilket i princip inte längre är fallet.
- Det statliga anslaget till kvinnoorganisationer har funnits i drygt 35 år och inrättades budgetåret 1982/83. En förändring av bidraget genomfördes genom en ny förordning 2006. Bidragets syfte kom att bli *att främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet samt möjliggöra*

för kvinnor att bevaka sina rättigheter och driva sina krav. Omorienteringen innebar även att fler kvinnoorganisationer kunde erhålla bidrag.

- Från 1980-talet när bidraget till kvinnoorganisationer infördes till 2018 har antalet som beviljats bidrag ökat från 10 till 61 kvinnoorganisationer. Till detta kommer samtliga riksdagspartiers kvinnoorganisationer som sedan 2011 får bidrag genom Partibidragsnämnden.
- Anslaget för bidrag till kvinnors organisering har legat på 28 miljoner kronor i löpande priser sedan 2010 och fram till idag (exklusive bidrag till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer), vilket betyder att anslaget minskat i fasta priser. Under samma tid har antalet beviljade organisationer ökat.
- Störst andel kvinnoorganisationer som 2018 beviljats medel finns inom kategorin som benämns *Invandrar/internationella/etniska minoriteter*. Denna grupp har ökat kontinuerligt sedan bidraget infördes. Därefter följer kategorin *Hem/familj/samhälle*. På tredje plats kommer kategorin *Ekonomisk tillväxt/arbetsmarknad*. Även denna kategori har ökat kontinuerligt sedan bidraget infördes. På fjärde plats kommer *Politiska* organisationer och på sista plats *Religiösa* organisationer vars andel minskat sedan 2003.
- De kvinnoorganisationer som har beviljats bidrag har ett brett spektrum av verksamhetsinriktningar. Bedömningen är att de har stor betydelse som opinionsbildare, att de har drivit fram politiska förändringar och bidrar till att den politiska dagordningen breddas med nya frågor (Nyberg 2019).
- I jämförelsen med andra organisationsbidrag ligger bidragen till kvinnors organisering lågt (undantag är bidraget till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer). Varför det förhåller sig på det sättet har inte studerats.
- Det sammantagna anslagen till särskilda jämställdhetsåtgärder och bidrag till kvinnors organisering var som högst 2007 då det uppgick till 512 miljoner kronor. År 2018 uppgick det till 428 miljoner kronor. Därtill kommer de 80 miljoner kronor i anslag till Jämställdhetsmyndigheten.
- Ett sätt att avgöra hur prioriterad jämställdhetspolitiken varit är att sätta jämställdhetsanslagen i relation till de totala utgifterna i statens budget. Från 1986/87 fram till 2006 har jämställdhetsanslaget legat kring 0,005 procent av statens totala utgifter. År 2007–2010 låg det på mellan 0,05 och 0,06 procent och 2011–2017 på 0,02 till 0,04 procent. År 2018 utgjorde jämställdhetsanslagen 0,05 procent av statens totala utgifter, Jämställdhetsmyndigheten inkluderad.

4. ÖKAT GENOMSLAG OCH HÅRD PRIORITERING

Den sammantagna analysen av jämställdhetsåtgärder i budgeten som helhet och anslagen för jämställdhet visar att genomslaget för jämställdhetspolitiken i statens styrning via budgetpropositionen har ökat över tid. Åtgärder och ekonomiska medel är däremot ojämnt fördelade både mellan och inom delmålen. Analysen visar vidare att politikområdet delvis har fått en stärkt förvaltningsstruktur genom den nya Jämställdhetsmyndigheten men att styrningen samtidigt fortsatt präglas av fragmentering.

4.1. TOTAL ÖKNING MEN MOTSATTA TRENDER INOM ANSLAGEN

Den historiska genomgången av anslaget till särskilda jämställdhetsåtgärder visar att den största ökningen skedde 2007. Därefter har det varierat under åren men legat på en betydligt högre nivå än före 2007. År 2018 ökade anslaget åter tydligt. Över tid har anslaget koncentrerats till färre aktörer och 2018 gick mer än hälften till Socialstyrelsen som fördelar bidrag till kvinno- och tjejjourer och en fjärdedel gick till länsstyrelserna för arbetet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. En motsatt trend kan ses i utvecklingen av anslaget för kvinnors organisering som sedan 2010 och fram till idag fått minskade anslag i fasta priser. Samtidigt har antalet kvinnoorganisationer som beviljats bidrag sexfaldigats sedan bidraget infördes i början av 80-talet. Detta betyder att ett allt mindre anslag delas ut till en allt större grupp av organisationer. I jämförelsen med andra organisationsbidrag ligger bidragen till kvinnors organisering lågt.

4.2. HÅRD PRIORITERING MELLAN DELMÅLEN

Genomslaget för jämställdhetspolitiken har även ökat avseende förekomsten av jämställdhetsrelaterade sökord och ambitioner i utgiftsområdenas mål och inriktning. Jämställdhetsåtgärder förekommer i nästintill hela statens budget för 2018 och i relation till samtliga delmål. Ett starkt inslag är åtgärder med koppling till regeringens satsning på en feministisk utrikespolitik, vilka omfattar ungefär en

femtedel av åtgärderna. Även omfattningen av åtgärder som syftar till att stärka utrikes födda flickor och kvinnors etablering i samhällslivet utmärker sig.

När det gäller prioriteringen mellan och inom delmålen märks en ojämn fördelning. Sammantaget visar analysen att delmålet om mäns våld mot kvinnor utgör en särskilt stark, och därtill tilltagande, prioritering. Utvecklingen av anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder har exempelvis gått från att fokusera på kvinnors situation på arbetsmarknaden mellan åren 1986 och 2007, via ett delat fokus mellan ekonomisk jämställdhet och mäns våld mot kvinnor, till att anslaget idag så gott som uteslutande finansierar åtgärder med koppling till mäns våld mot kvinnor.

Detta betyder inte att övriga delmål är helt nedprioriterade i statens styrning. I synnerhet förekommer åtgärder och resurser riktade till delmålen om ekonomisk jämställdhet och hälsa i budgetens övriga utgiftsområden. Till exempel görs större ekonomiska satsningar med bäring på jämställdhet inom ramen för hälso- och sjukvården. Dyliga prioriteringar är däremot mer sällsynta när det gäller delmålen om makt och inflytande, utbildning och inte minst det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

4.3. DIREKTA OCH INDIREKTA JÄMSTÄLLDHETSÅTGÄRDER

Av samtliga identifierade jämställdhetsåtgärder har ungefär en tredjedel det uttalade syftet att bidra till jämställdhet, medan resterande har andra huvudsyften där jämställdhet istället utgör en positiv bieffekt eller ett medel för att nå andra överordnade mål. I 2018 års budget är den senare typen av åtgärder vanliga relaterade till delmålen om makt och inflytande samt ekonomisk jämställdhet, medan åtgärder med jämställdhet som huvudsyfte framförallt präglar delmålen gällande hälsa och våld.

Jämställdhetspolitikens tvärsektoriella karaktär och strategin jämställdhetsintegrering medför per definition att skilda traditioner och prioriteringar inom olika sak- och politikområden inverkar på jämställdhetspolitikens innehåll. Därmed blir det särskilt angeläget för Jämställdhetsmyndigheten att följa och analysera effektiviteten hos mer indirekta jämställdhetsåtgärder som vidtas inom ramen för skilda politikområden. Vad händer när sådana jämställdhetsambitioner ska omsättas till praktik i de organisationer och verksamheter som ska arbeta med dem, hur tolkas de och vilken betydelse ges jämställdhet vid implementeringen?

4.4. STÄRKT FÖRVALTNINGSSTRUKTUR TILLSAMMANS MED FORTSATT FRAGMENTERING

På ett övergripande plan kan sägas att en relativt mjuk styrning dominerar de jämställdhetspolitiska åtgärderna för 2018. En mycket begränsad andel av åtgärderna utgörs av tvingande styrning i form av reglering genom lagstiftning. Istället utgör styrning genom organisering den mest omfattande typen av styrning. Det rör sig både om upprättande av permanenta organisatoriska strukturer såsom Jämställdhetsmyndigheten och om tillfälliga strukturer i form av strategier och handlingsplaner för avgränsade jämställdhetspolitiska områden. Delmålet om mäns våld mot kvinnor särskiljer sig något i detta avseende genom att åtgärderna präglas av en mångfald av styrmedel där både tvingande och mjuka styrmedel används. Den tioåriga nationella strategin är visserligen en tillfällig organisering men är ändå betydligt mer långsiktig än den organisering som finns inom övriga delmål.

Den starka prioriteringen och organiseringen av mäns våld mot kvinnor väcker frågor kring genomförandet av jämställdhetspolitiken som helhet. Är en ekonomisk satsning i kombination med en färdplan – likt den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor – ett effektivt sätt att nå framsteg inom ett specifikt delmål? Eller behöver en strategisk styrning av jämställdhetspolitiken bygga på samtidiga och samordnade satsningar inom de olika delmålen, så att prioriteringarna verkar ömsesidigt förstärkande?

Att tillfälliga strukturer fortfarande är vanliga inom jämställdhetspolitiken kan ses mot bakgrund av den historia av projektifiering och fragmentering som präglat politikområdet under lång tid. Hur detta, liksom avvägningen mellan delmålen, påverkar möjligheten för måluppfyllelse inom jämställdhetspolitiken som helhet bedömer Jämställdhetsmyndigheten som centrala frågor att följa och analysera.

REFERENSER

- Arbetsmarknadsdepartementet (2017) *Handlingsplan för jämställda livsinkomster*, Dnr. A2017/02477/ARM
- Arbetsmarknadsutskottet (1994) *Betänkande 1993/94:AU17*
- De Bruijn, H A; Hufen, H A.M. (1998): "The traditional approach to policy instruments", i Peters, Guy.B; van Nispen, F.K.M. *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ds 2013:37. *Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken*. Stockholm: Fritzes.
- Europarådet (2005) *Gender Budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting*, Strasbourg: Europarådet
- Hall Patrik och Karl Löfgren (2006) *Politisk styrning i praktiken*. Stockholm: Liber.
- Jacobsson Bengt (1994) *Hur styrs förvaltningen. Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson Vicki (2006) *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Boréa.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019) *Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet. En lägesrapport*, Göteborg: Rapport 2019:2.
- Jämställdhetsmyndigheten (2019) *Jämställdhetsintegrering i myndigheter. Jämställdhetsmyndighetens slutredovisning av utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter 2013-2018*, Göteborg: Rapport 2019:1.
- Jämställdhetsmyndigheten (2018) *System för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken. Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag*, Göteborg, Rapport 2018:5.
- Jämi (2010) *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeterna 1980-2012*, Göteborg: Rapport 1/10.
- Nyberg Anita (2019) *Anslag till kvinnoorganisationer och särskilda jämställdhetsåtgärder i statens budget 1980-talet–2018*, Underlagsrapport till Jämställdhetsmyndigheten.
- Petersson Olof (2017) *Den offentliga makten*, Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 2017/18:100. *2018 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2017/18:1. *Regeringens budgetproposition. Budgetproposition för 2018*.

- Proposition 2017/18:1. *Regeringens budgetproposition. Bilaga 3 Ekonomisk jämställdhet.*
- Proposition 2005/06:155. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.*
- Proposition 1993/94:147. *Jämställdhetspolitiken. Delad makt delat ansvar.*
- Regeringens skrivelse 2016/17:10. *Mål, makt och myndighet – en feministisk politik för en jämställd framtid.*
- SFS 2017:937. *Förordning med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.*
- Riksdagsskrivelse 2018/19:106.
- Riksdagsskrivelse 1993/94:290.
- Riksrevisionen (2018) *Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken – ett outnyttjat verktyg*, Stockholm: RiR 2018:33.
- SCB (2018) *Kvantitativ uppföljning av arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet*, Enheten för statistik om befolkning och ekonomisk välfärd: 2018-04-24.
- Socialdepartementet (2017) *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Jämställdhetsmyndigheten*. Dnr. S2017/07218/RS.
- Socialdepartementet (2017) *Godkännande av tilläggsöverenskommelse om ökad tillgänglighet och jämlikhet i förlossningsvården och förstärkta insatser för kvinnors hälsa*. Dnr. S2017/03585/FS.
- SOU 2015:86a. *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*. Stockholm: Fritzes.
- Socialdepartementet (2015) *Uppdrag till Socialstyrelsen om förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa*, Dnr. S2015/08111/FS, S2016/00846/FS.
- Socialdepartementet (2014) *Uppdrag att följa upp regeringens satsning på förlossningsvården och andra insatser för kvinnors hälsa 2018-2019*. Dnr. S2016/06724/FS.
- SOU 2015:86b. *Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken, Underlagsrapporter till Jämställdhetsutredningen U2014:06*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:30. *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*. Forskningsrapport från Delegationen för jämställdhet i arbetslivet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:66a. *Makt att forma samhället och sitt eget liv*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:66b. *Makt att forma samhället och sitt eget liv*. Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2004:57. *Kvinnors organisering*. Betänkande av utredningen Statligt stöd för kvinnors organisering. Stockholm: Fritzes.

Sundström Göran (2003) *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Akademitryck. Stockholms Studies of Politics 96. Stockholm University: Department of Political Science. Edsbruk: Akademitryck AB.

Sveriges Kvinnolobby (2017) *Snabbspår och stickspår*.
www.sverigeskvinnolobby.se.

Sveriges Kvinnolobby (2010) *På scen – En feministisk genomgång av budgetpropositionen*.

Sveriges Kvinnolobby (2009) *Kulissen kvar i det jämställda Sverige*.

Utbildningsdepartementet (2016) *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Vetenskapsrådet*. Dnr. U2017/02085/F.

Vedung Evert (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vårdanalys (2018) *I väntans tider*, Stockholm, Rapport 2018:2.

Box 73, 424 22 Angered
Besöksadress: Angereds torg 9
Tel: 031-392 90 00
www.jamstalldhetsmyndigheten.se



**JÄMSTÄLLDHETS
MYNDIGHETEN**