

Familjepolitik i EG-länderna ur ett kvinnoperspektiv

ULLA BJÖRNBERG

Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet

Inledning

Syftet med denna artikel är att problematisera familjepolitiken i EG-länderna ur ett kvinnoperspektiv. Artikeln belyser familjepolitik som mödrarpolitik i de tolv EG-länderna. I mina exempel har jag särskilt fokuserat den fas i familjecykeln som avser barnafödande och småbarnsomsorg. Mitt intresse är att analysera familjepolitikens innebörd för kvinnors livschanser, integritet och autonomi.

I artikeln presenteras en översikt av regler som påverkar mödrars möjligheter att förvärvsarbeta och uppnå ekonomisk autonomi.¹ En majoritet av EG-länderna har infört särbeskattning mellan makar med motiveringen att stimulera kvinnors förvärvsarbete. Många rättigheter avseende möjligheter att förena förvärvsarbete och familj har införts i EG-länderna under slutet av 80-talet och början av 90-talet. Regelverken är svåröverskådliga och förefaller motverkande i sina konsekvenser, vilket försvårar jämförelser mellan länderna. Många frågor kan resas beträffande de samlade effekterna av beskattningssystem, bidragsregler resp rättigheter avseende möjligheter att förena förvärvsarbete och familj för kvinnor i olika samhällsskikt och det krävs detaljerade studier av hur regelsystemen verkar för kvinnor i olika samhällsskikt.

En generell slutsats är att mödrar numera tillerkänns rätten till förvärvsarbete och rätten att få behålla detta när de får barn. Män har i nästan samtliga EG-länder fått utökade möjligheter att få ledigt i samband med att de blir fäder. Samtidigt understöds gifta/samboende kvinnors ekonomiska beroende av män genom skattesystem, bidragsregler och brist på barnomsorg.

Jag poängterar också behovet av att detaljstudera regler inom de olika socialförsäkringssystemen. Detta blir särskilt aktuellt när man studerar kvinnor, eftersom socialförsäkringar baseras på lönearbete. Eftersom kvinnor lönearbetar på mer udda premisser riskerar de att inte kvalificera sig för stöd eller att inte bli försäkrade alls.

I artikeln argumenterar jag för att familjepolitiken mer specifikt skall riktas mot de problem som kvinnor och barn har i familjer. Det könsneutrala perspektiv som i de flesta fall är förhärskande är egentligen ett manligt perspektiv. Det är huvudsakligen mödrar som lägger ned mest arbete och mest tid i familjer. Det är mödrar som *de facto* har huvudan-

svaret för barnen i familjen. Därför är det också väsentligt att familjepolitiken mer medvetet utgår från att stärka kvinnans (och barnens) ställning och koncentrerar åtgärder på de problem som mödrar har i familjer.

Vad är familjepolitik i ett Europeiskt perspektiv?

I Europeiskt samarbete, särskilt inom Europarådet, har familjepolitiken traditionellt haft en framträdande plats vid sidan om arbetet för de mänskliga rättigheterna. Strävan i detta samarbete har varit att länderna skall komma överens om vissa minimiregler avseende familjen och familjemedlemmarnas beskydd. Någon harmonisering av regelsystemen har emellertid inte varit aktuell. Man får därför studera de enskilda ländernas politik när man vill bilda sig en uppfattning om hur familjepolitiken ter sig i ett europeiskt perspektiv.

Inom EG har det hittills inte bedrivits någon familjepolitik. Den sociala dimensionen, som ingår som en del i Maastrichtfördraget, innefattar en ambition att uppnå gemensamma regler beträffande arbetsmiljö, hälsa, trygghet och säkerhet, arbetsvillkor, integration av svårplacerad arbetskraft och *lika behandling av kvinnor och män* . . . (Traktat om den Europeiska Unionen – Maastrichtavtalet – 1991–1992). Enligt avtalet skall lagar kunna stiftas som kommer att utgöra gemensamma minimiregler efter subsidiaritetsprincipen. Medlemsländerna kan själva stifta lagar utöver minimireglerna. Dock kommer andra regler beträffande t ex skattetak, inflation, konkurrens att begränsa det individuella handlingsutrymmet. Vad som också bör poängteras är att det är arbetstagare som står i fokus för intresset. EG är ju i första hand tänkt som en ekonomisk gemenskap, även om militära, säkerhetspolitiska och sociala frågor med tiden har fått ett ökat utrymme.

Intresset för familj och familjepolitik har ökat under senare år, inte bara inom enskilda länder i Europa utan också inom EG. EG-kommisionen har inrättat särskilda nätverk bla för att främja utbyggnad av barnomsorg, och för att i övrigt bevaka kvinnors ogynnsamma situation som arbetstagare och mödrar inom EG-länderna. Orsakerna till det ökade intresset är bla de stora förändringarna i familjestrukturen. Tenderna är likartade i alla länder, även om enskilda länder uppvisar specifika mönster. Dessa kan härledas till en tidsmässig eftersläpning i utvecklingen, så att vissa länder kan sägas leda utvecklingen medan processerna i andra länder börjar på ett senare stadium. De mest framträdande förändringarna är:

- Sjunkande födelsetal, vilket har resulterat i att befolkningen i en majoritet av länderna inom EG inte reproduceras (kvoten under 2,1)

och att andelen gamla i befolkningen ökar relativt den yngre befolkningen. Befolkningen åldras och andelen som når en mycket hög ålder ökar också. Den förväntade livslängden har ökat.

- De flesta kvinnor föder i dag endast 1–2 barn, dvs andelen mångbarnsfamiljer sjunker kraftigt.
- I alla länder sjunker antalet giftermål. Samboendet ökar.
- Andelen skilsmässor ökar markant, särskilt sedan början av 70-talet.
- Ökat antal familjer med ensamstående mödrar.
- Andelen barn födda utom äktenskap ökar också i samtliga EG-länder.

Dessa förändringar innebär dels att befolkningarna i olika länder inte reproduceras dels att äktenskapet och därmed sammanhängande sociala livsmönster förändras och i vissa fall ger upphov till sociala problem och ohälsa.

I de flesta Europeiska länder var de sjunkande födelsetalen på trettio-talet den faktor som främst bidrog till ett intresse för familjepolitik. Vad man då särskilt uppmärksammade var de ekonomiska villkoren för föräldraskap och familjeliv. Undersökningar visar att de ekonomiska avbräcken i samband med familjebildning och barnafödande är betydande också i dag och att detta förhållandet kan ses som en faktor som kan förklara en del av de sjunkande födelsetalen (Neubauer, Lohkamp-Himminghofen, Dienel, 1992). Förklaringar till ändrade familjebildningsmönster söks också i kvinnornas ändrade förutsättningar och syn på sin livssituation. Kvinnor ser i dag inte sitt liv enbart i termer av familj och barn. Yrkesliv och ekonomisk självständighet krävs av alltfler kvinnor i de flesta länder i Västeuropa. Försörjningssituationen har också utvecklats dithän att det krävs åtminstone en och en halv lön för att försörja en familj (Kahn & Kamerman 1991; *Families and Policies*, 1991). Kvinnor har även i ökad utsträckning kommit till insikt om betydelsen av att de av egen kraft säkrar sin välfärd på lång och på kort sikt, vilket vanligtvis förutsätter ett förvärvsarbete som bas.

Historiskt har familjepolitiken haft olika syften. Förutom det befolkningspolitiska syftet – att höja (eller sänka) nativiteten inom landet – har ett syfte varit att värna äktenskapet som levnadsform. Ett historiskt arv i familjepolitiken är föreställningen att familjen är samhällets grundcell (främst i katolska länder). Häri ligger också den kontinentala föreställningen om subsidiaritet som går ut på att staten skall intervensera så lite som möjligt i det privata, dvs familjen. Det som familjen kan klara själv skall staten inte lägga sig i. Det betyder att politiken hittills syftat till att värna äktenskapet som samlevnadsform. I ökad utsträckning anpassas numera politik och lagstiftning till samboende och familjer med ensamstående föräldrar. (Neubauer, Lohkamp-Himminghofen, Dienel, 1992; Dumon (ed) 1990).

Traditionella mil för familjepolitiken i de flesta länder har sammanfattningsvis varit att:

1. Stimulera eller motverka barnafödande
2. Stärka äktenskapet som familjeform
3. Omfördela bördor mellan hushåll med resp utan barn
4. Höja levnadsstandarden för fattiga familjer, främst barnrika familjer och familjer där huvudförsörjaren (mannen) är arbetslös, sjuk eller död.

Nyare mål för familjepolitiken som har tillkommit de senaste åren och som syftar till bemöta de förändringar i familjestrukturen som det moderna familjelivet har fört med sig är att:

5. Öka möjligheterna att förena förvärvsarbete och familj
6. Stödja ensammodrar
7. Stöd för omsorg om gamla inom ett familjesystem
vilket bl a betingats av det relativt nya demografiska fenomenet – att gamla lever längre och att de är så många i förhållande till den yrkesarbetande familjen. Förutsättningarna för att finansiera statlig äldreomsorg uppfattas politiskt som begränsade. (Neubauer, Lohkamp-Himminghofen, Diemel, 1992).

I Sverige har också befolkningspolitiska hänsyn historiskt varit ett starkt motiv i familjepolitiken. Ganska tidigt kom emellertid den svenska familjepolitiken att integreras i den generella socialpolitiken vars syfte har varit att stärka individens sociala medborgarskap och utmätna livsvillkoren mellan olika grupper i befolkningen. Den familjepolitiska inriktningen i Sverige skiljer sig därvid i viss utsträckning från den i kontinentaleuropa.

I EG-ländernas riktas blickarna mot Sveriges ökade födelsetal under 80-talet, vilket har uppnått nivån för reproduktion av befolkningen. Detta har skett samtidigt som yrkesverksamheten bland kvinnor ligger på den högsta nivån i västra Europa. Vilken betydelse har familjepolitiken haft för ändrade födelsemönster i Sverige? Undersökningar pekar i riktning mot att möjligheterna att förena förvärvsarbete och familj har underlättats under 80-talet genom bl a att utbyggnad av subventionerad barnomsorg, föräldraförsäkring och deltidsarbeten och därmed påverkat barnafödandet, både antalet barn som föds och hur tätt barn föds efter varandra. Några säkra slutsatser har emellertid ännu inte kunnat dras. (Bernhardt, 1992).

Familjepolitik som politikområde: Organisering och huvudmannaskap

Att karakterisera familjepolitiken i olika länder är komplicerat, eftersom ländernas traditioner skiljer sig i väsentliga avseenden. Det vanliga mönstret är att familjepolitiken inte urskiljs som ett eget politikområde, utan sådant som anses som angelägenheter för familjen tas upp inom ramen för socialpolitiken. Som regel saknas en överordnande myndighet som hanterar familjen som institution. Endast i tre länder – Tyskland, Frankrike och Luxemburg – urskiljer sig familjepolitiken som ett särskilt politikområde med eget departement. I dessa länder är familjepolitiken tämligen centraliserad. I Tyskland har dock de olika förbundsstaterna stora friheter att själva utforma familjepolitiska åtgärder. Vidare finns det kommunala variationer. Enskilda företag utvecklar också familjepolitik i bemärkelsen att de anställda kan få speciella fördelar vad gäller föräldraledighet och barnomsorg. I Belgien finns det en lång tradition med frivilliga organisationer som förser familjer med stöd och service. Denna tradition kan ses som uttryck för en subsidiaritetsprincip i praktisk tillämpning – frivilliga och privata organisationer i stället för stat och kommun förser familjer med stöd och service. Också här varierar praxis mellan olika företag vad gäller utrymme för de anställda att få föräldraledighet eller ledighet för vård av sjuka barn. (Neubauer, Lohkamp-Himminghofen, Diemel, 1992; Dumon, 1991; *Families and Policies*, 1991).

Villkor för föräldraskap och familjeliv är således inte bara beroende av den statligt bedrivna familjepolitiken utan också av lokala villkor, privata eller frivilliga organisationer samt överenskommelser mellan parter på arbetsmarknaden. Familjepolitiken är ett sådant område att den utvecklas på många fält – vilket kanske kan ses som ett uttryck för den kontinentala tolkningen av subsidiaritet, att staten inte skall ingripa där det privata kan ta egna initiativ. All politik har konsekvenser på ett eller annat sätt för livet i familjer. I vissa fall skulle man kunna hävda att arbetsmarknadspolitiken har en större betydelse för familjelivet än socialpolitiken eller familjepolitiken. Det gäller tex särskilt sådana åtgärder som syftar till att befrämja flexibla arbetstider och deltid. Av central betydelse är också skattepolitiken, tex frågan om makarna sam-beskattas eller särbeskattas. (Gustavsson, 1991).

Tabell 1 visar vilket utrymme som utgifter för familjer har i enskilda EG-länder dels som del av sociala utgifter och dels i relation till ländernas rikedom mätt som BNP. Tabellen syftar främst till att analysera relationer mellan länder utifrån vilken roll utgifter för familjepolitiska åtgärder har. Den redovisar dock inte effekter av skattesystem för familjer, vilket i ett fördelningspolitiskt perspektiv har stor betydelse i sammanhanget. Det framgår att Danmark, Frankrike och Irland satsar

relativt mycket av BNP på familjer. Dessa länder och Storbritannien satsar också relativt mycket i procent av de sociala utgifterna totalt. Av EG-länderna är det Danmark och Frankrike som spenderar mest på sociala utgifter i procent av BNP. Sverige toppar dock listan både vad gäller sociala utgifter totalt och utgifter för familjer. En jämförelse med år 1987 visar dock att de sociala utgifterna i procent av BNP har sjunkit från 35,2 till 34,8.

Tabell 1. Sociala utgifter (S.U) i procent av BNP, utgifter för familjer (U.F) i procent av de Sociala utgifterna totalt och i procent av BNP inom EG 1991.

	S.U % av BNP	U.F. % BNP	U.F % av S.U
B	27.7	1.8	6.8
DK	29.3	3.5	12.5
D	28.3	2.1	7.8
GR	16.5	–	–
E	17.2	0.3	1.9
F	28.1	2.8	10.6
IRL	22.4	2.6	12.4
I	23.1	1.1	5.0
L	26.2	2.4	9.7
NL	30.9	1.9	6.3
P	17.0	1.2	7.3
UK	22.1	2.3	11.1
S	34.8	5.1	14.5

Källa: Neubauer, Lohkamp, Dienel (1992). Beräkningar utifrån *Statistische Grundzahlen*, 1991 sid. 5/11.

För Sverige: *Social trygghet i de nordiske land. Omfang, utgifter og finansiering 1990*. NO-SOKO, *Nordisk Statistisk skriftserie*, nr. 58.

För att kunna jämföra familjepolitiken mellan olika länder räcker det inte att bara att se hur mycket pengar som staten lägger ned på familjepolitiska åtgärder (Esping-Andersen, 1990). Det är nödvändigt att se till hela den grundläggande konstruktionen av rättigheter och resurser i samhället och till hur individer kommer i åtnjutande av dessa. Inte minst viktigt är detta då man vill analysera vilka konsekvenser den förda familjepolitiken får för kvinnor.

Vad är ett kvinnoperspektiv i familjepolitiken?

Traditionell familjepolitik tar inte direkt hänsyn till kön eller till individ. Den ser familjeinstitutionen som en enhet för försörjning, omsorg, biologisk och social reproduktion, med utgångspunkten att mannen är huvudförsörjare och att den är en privat sfär där familjeproblem i huvudsak löses av de inblandade själva.

Ett kvinnoperspektiv på familjepolitiken innebär att politiken analyseras med utgångspunkt i kvinnors sociala situation och de problem som de har i familjer. Med en feministisk ansats analyseras familjen utifrån beroenden mellan könen och mellan generationer. Villkoren för kvinnor, män och barn särskiljs. Det blir med en feministisk utgångspunkt rimligt att analysera familjepolitik som politik rörande moderskap, faderskap och barndom. Ett kvinnoperspektiv på familjepolitiken innebär att analysen behandlar i vilken utsträckning kvinnor åtnjuter ekonomisk trygghet och självständighet i sin försörjningskapacitet. Moderskap är en situation då försörjningskapaciteten reduceras för kvinnan både på kort och lång sikt, eftersom pensioner, sjukförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringar vanligtvis förutsätter att individen kontinuerligt befinner sig på arbetsmarknaden.

En annan aspekt av ett kvinnoperspektiv i familjepolitiken är frågan om kvinnans integritet och ställning i familjen, kvinnors problem i form av maktlöshet, ohälsa och isolering. Kvinnans integritet, dvs skydd till person med övergrepp, våld och misshandel faller inom ramen för kriminallagstiftningen. Dessa företeelser är dock för kvinnor i högsta grad en familjepolitisk fråga, eftersom de flesta övergreppen sker inom familjen. Subsidiaritetsprincipen i betydelsen att vara befriad från statens intrång i det privata, dvs familjen, har speciella implikationer för kvinnor (och barn), för det betyder ofta i praktiken att kvinnor inte garanteras ett skydd mot misshandel, våldtäkt, kontroll av den egna kroppen i hemmet. Det handlar om mäns makt över kvinnors kroppar som ett familjepolitiskt problem.

Med utgångspunkt i kvinnors problem i familjer faller en rad rådgivande och stödjande verksamheter in i familjepolitiken t ex preventivmedelsrådgivning, abortrådgivning, mödrautbildning/anonym mödrarådgivning; kvinnojourer och annat stöd i samband med misshandel, skydd för barnen mot övergrepp, våld, incest; Skilsmässostöd – ekonomisk rådgivning; juridisk rådgivning, familjerådgivning. Dessa typer av åtgärder regleras dock vanligtvis inte inom ramen för den statliga familjepolitiken, utan snarare inom lokal service, hälsopolitik och handhas ofta av frivilliga organisationer. Tyvärr saknas f. n. en översikt över hur man hanterar dessa problem i olika länder i Europa.

Kort om mödrars yrkesarbete i EG-länderna

Yrkesverksamheten bland gifta kvinnor med barn har ökat under 1980-talet i EG-länderna. En jämförelse mellan länderna vad gäller förvärvsverksamhet för kvinnor med barn under tio år visar att Danmark, Frankrike, Portugal och Belgien har jämförelsevis höga siffror. Dan-

mark skiljer sig dock markant från övriga länder vad gäller andelen yrkesverksamma med barn under 10 år. En jämförelse med Sverige visar att yrkesverksamheten bland kvinnor med barn under tio år var 83 % 1991. Av dessa arbetade 52 % deltid (AKU 1992). Möjligheterna att arbeta deltid förefaller att vara större i Danmark (32 %) och Sverige än i EG-länderna. Tyskland, Holland och Storbritannien har också jämförelsevis höga andelar deltidsarbetande. 25–35 % av de förvärvsarbetande med barn under tio år arbetar deltid i dessa länder mot 5–15 % i övriga länder.

Tabell 2. Yrkesverksamheten för kvinnor i åldern 25–44 år 1989 i EG-länderna. Totalt och för kvinnor med barn under 10 år.

Totalt											
DK	F	B	D	NL	L	UK	IRL	I	E	GR	P
89	74	69	64	60	53	72	47	59	51	56	73
För kvinnor med barn under 10 år											
DK	F	B	D	NL	L	UK	IRL	I	E	GR	P
79	56	54	38	32	38	46	23	42	28	41	62

Källa: Yrkesverksamhet i Neubauer, Lohkamp-Himmighofen, Dienel (1992), beräkningar av EG-statistik, sid. 8/11 och 8/41-

Beskattning och skattereduktion

Från början av 1990-talet har en majoritet av EG-länderna genomfört särbeskattning, dvs att makar beskattas var för sig. Den vanligaste motiveringen för förändringar i beskattningssystemet har uppgivits vara att stimulera kvinnors ekonomiska självständighet (Dumon, 1990; 1993). Danmark, Grekland, Italien och Storbritannien har numera enbart särbeskattning. De flesta länder med särbeskattning ger emellertid också utrymme för skattebidrag/reduktion för maka, som inte har egen inkomst. Det betyder att hänsyn tas till försörjningsbördan i familjen. Effekterna för hushållets ekonomi kan dock vara tämligen begränsade. I Italien, Grekland och Storbritannien är makabidrag fixerade och icke indexreglerade. I Danmark är systemet sådant att makar kan överföra personliga skatteavdrag på varandra, för att på detta sätt uppnå lägsta skattebelastning på hushållet.

Vissa länder har genomfört en kombination av sär- och sambeskattnings. Makarna har möjlighet att välja hur de skall beskattas, för att det skall gynna familjen på bästa sätt (splitting). Belgien, Frankrike, Tyskland, Spanien samt Irland har kombinerade system. Enbart sambeskattnings finns numer endast i Luxemburg. Holland utgör slutligen en egen modell, där individen beskattas, men beroende på typ av hushåll

som vederbörande bor i. De kombinerade systemen, sambeskattnings och det holländska systemet anses primära hushåll med en försörjare – den traditionella familjen, dvs det ger få incitament för mödrars förvärvsarbete. Det gynnar också höginkomsttagare. Alla länder, utom Tyskland, har infört tak, som begränsar denna effekt (Dumon, 1993; Gustavsson, 1991).

I tio av tolv länder finns skatteavdrag för barn. Samtliga länder har barnbidrag i någon form. Barnbidrag är i de flesta länder i sin konstruktion kopplat till socialförsäkringarna och till huvudförsörjarens inkomst. Bidragsnivåerna varierar avsevärt mellan länderna. I sju länder (Frankrike, Tyskland, Grekland, Spanien, Irland, Italien, Luxemburg) ges också rätt till skatteavdrag för utgifter för barnomsorg och/eller barns utbildning (Dumon, 1993).

Den relativa betydelsen av bidrag resp. skatteavdrag har studerats i en undersökning av OECD-länderna. Enligt denna undersökning har bidragen, trots stora variationer mellan länderna, större ekonomisk betydelse, mätt som andel av en (manlig) industriarbetarlön, för en familj med en hemmavarande maka och två barn. I denna undersökning beaktades dock endast bidrag och skatteavdrag för barn. (Wennemo, 1993). Skatte- och bidragssystemen har betydelse för vilka incitament som skapas för gifta kvinnors förvärvsarbete. Det svenska systemet har starka incitament för kvinnors förvärvsarbete, eftersom nästan samtliga skatteavdrag och bidrag för hemmaarbetande maka har tagits bort. Barnbidrag, studiebidrag och bostadsbidrag ger visserligen en förstärkning till hushållens ekonomi, men de ersätter knappast bortfallet av en inkomst.

Mot bakgrund av att mödrars förvärvsarbete systematiskt har ökat i samtliga EG-länder under 80-talet kan man fundera över i vilken utsträckning som de ekonomiska effekterna av familjepolitiken i EG-länderna har försvagats och som kvinnors egna krav på självförsörjande har varit en pådrivande faktor. Det rör sig troligtvis om en samverkan mellan båda faktorerna.

Familjepolitik som mödrapolitik

Som mödrapolitik i statlig familjepolitik rubriceras vanligtvis sådana åtgärder som syftar till att skydda gravida kvinnor och mödrar med nyfödda barn. Vidare förs också politik som syftar till att förena förvärvsarbete och familj, stöd åt ensamstående föräldrar, vilka till 90 % är ensamstående mödrar till mödrapolitiken.

Stöd åt förvärvsarbetande mödrar

Havandeskap/tidigt moderskap. Inom EG har alla tolv stater 1991 träffat en överenskommelse om grundläggande skydd för gravida med syfte att inte utsätta dem för arbetsrelaterade risker. Vidare finns regler som förhindrar att havande kvinnor diskrimineras i arbetet eller utsätts för devalificering eller uppsägning. Inom två år skall nationella lagar anpassas till denna överenskommelse. Moderskapsledighet på lägst två veckor som betalas som sjukledighet är central i denna överenskommelse. Inom Europarådet finns ett socialt traktat – European Social Charter – som i ett antal artiklar också tar upp skyddet av gravida, mödrar och barn. Artikel 8 behandlar skydd av förvärvsarbetande mödrar, enligt vilken de fördragsslutande länderna bl a åtar sig att ge mödrar 12 veckors moderskapsledighet och att ge mödrar tid ledig för att amma sina spädbarn. Denna artikel har inte ratificerats av alla länder. Vad gäller havandeskap och tidigt moderskap finns det gratis förberedande kurser i alla EG-länder och gratis efterbördskontroll i hemmet i alla EG-länder, samt oftast någon form av hälsokontroll av barn, vilken dock inte alltid är kostnadsfri. I Sverige finns motsvarande stöd.

Moderskapsledighet. I samtliga länder utom Storbritannien och Irland finns moderskapsledighet enligt lag. I anslutning till denna finns en uppsägningsfrist på vanligtvis 3 månader. Danmark har 6 och Italien 12 månaders uppsägningsfrist. I Sverige har man inte skilt ut moderskapsledigheten, utan all ledighet i samband med barns födelse faller in under benämningen föräldraledighet.

Amning. I sju av tolv länder har mödrar med spädbarn rätt till några timmars ledigt per dag för att amma sitt spädbarn. I Sverige har inte amning reglerats.

Föräldraledighet. Viktiga aspekter är: 1. Rättigheten som sådan. 2. Rätt att återvända till sitt jobb. 3. Om ledigheten garanterar social försäkring. 4. Ersättning under ledigheten. 5. Om rätten att ta ledigt även omfattar fäder. Föräldraledighet som rättighet för förvärvsverksamma mödrar och fäder finns i alla länder utom Storbritannien. Inskränkningar i rättigheterna finns i samtliga länder utom i Danmark och i Tyskland, Grekland och Portugal, tex i vissa länder finns rätten bara för anställda i offentlig tjänst. Rätt att återvända till sin anställning finns i samtliga dessa nio länder. I sju av dessa länder räknas ledigheten som arbetstid för social försäkring (ej i Grekland, Portugal och Spanien). Ledigheten är betald endast i Tyskland och Danmark samt Holland (delvis). I Spanien beviljas obetald ledighet i tre år. I Frankrike ges mödrar, som är anställda i företag med mer än 100 anställda, rätt till 33 månaders obetald föräldraledighet. Detta utnyttjas dock i ringa ut-

sträckning (Families and Policies, 1991). Föräldrar i Frankrike med tre barn får betald ledighet med c:a SEK 2800 i månaden under tre år. I Tyskland beviljas 36 månaders ledighet. Betalning erbjuds i 6 månader med drygt 2100 kr per månad. Ett förlängt vårdnadsbidrag kan ges upp till 18 månader beroende på inkomstförhållanden. I Danmark beviljas 2,5 månads betald ledighet, 100 % av lön för anställda i offentlig sektor; 90 % av lön i privat sektor. Luxemburg ger ett vårdnadsbidrag på ca 1600 kr i 24 månader. I Holland kan föräldraledighet bara beviljas som deltidsarbete lägst 20 timmar per vecka. Offentliga tjänstemän får 75 % kompensation för den andra halvtiden. I Belgien finns ingen föräldraledighet men möjlighet finns att begära "karriäravbrott" av familjeskäl för tre månader. Betalas med ca 2500 kr per månad beroende på antalet barn. Finansieras av arbetslöshetsförsäkringen. I Sverige omfattar föräldraledigheten 12 månader som ersätts med 90 % av lön. Vidare kan man få 10 månader som ersätts med 60 kr per dag. Social försäkring garanterad. Rätten att ta ledigt för fäder finns i 8 länder. Reglerna varierar dock, liksom allt annat inom regelverket för föräldrars rätt att ta ledigt i samband med att de får barn eller har barn.

Barnomsorg. Det är tveksamt om barnomsorg skall betraktas som en moderskapspolitik, som barnpolitik eller som generell familjepolitik. Tveklöst är barnomsorg av fundamental betydelse för kvinnors möjlighet att förvärvsarbeta och på vilka villkor detta sker. Det är också av stor betydelse för barnens villkor när mödrarna förvärvsarbetar. Försörjningsgraden i offentlig barnomsorg framgår av tabell 3. Offentlig barnomsorg för barn under 3 år och för skolbarn efter skoltidens slut är sparsamt förekommande i de flesta länder utom i Danmark. För barn mellan 3 år och skolpliktsålder finns en betydligt högre täckningsgrad. Belgien och Frankrike har också ett väl utbyggt barnomsorgssystem. I Frankrike erbjuds barn omsorg i förskoleform mellan 8.30 till 16.30. Som regel gäller emellertid att en dag i veckan är ledig dag. Skatteavdrag ges i Frankrike för barnomsorgskostnader på max 15000 kr per barn under 7 år. För längre tider, men i anslutning här till erbjuds betald omsorg vissa dagar i veckan. Generellt sett är det som erbjuds in-situationaliserad förskoleliknande omsorg. I praktiken innebär det att många barn börjar skolan redan från 3-4 års ålder. Korta öppethållandetider eller att institutioner stänger för några timmar mitt på dagen skapar stora problem för förvärvsarbetande mödrar (eftersom barnomsorg främst ses som mödrarnas problem). Dessa problem gäller också för mödrar med barn som går i grundskola.

Tabell 3. Utbud av offentlig barnomsorg i EG-länderna

Land	År	Barn < 3 år	Barn 3 år till skolplikt	Skolbarn (grund Längd skoldag	Omsorg
B	1989	25 %	95 %	8 t	–
DK	1989–90	48 %	85 %	7 t	36 %
D	1989–90	3 %	79 %	4–5 t	4 %
F	1988	20 %	95–100 %	8 t	Ja
GR	1988	4–5 %	65–70 %	4,5 t	–
IRL	1989	3 %	55–60 %	6,5 t	–
I	1989	5–6 %	75–92 %	4 t	–
L	1990	2 %	60 %	4–8 t	1 %
NL	1989	2 %	50–55 %	6–7 t	1 %
P	1990	6 %	40 %	6 t	6 %
E	1987–88	2–3 %	68 %	8 t	–
UK	1988	2 %	40 %	6,5 t	–
S	1990	23 %	42–66 %	5,5	27–38 %

Källa: Neubauer, Lohkamp-Himminghofen, Diemel (1992), Länders egna rapporter, 1992, Kinderbetreuung Gemeinschaft, 1990, sid. 8/25.

Sverige: *Statistiska Meddelanden*, S 1991, Statistiska Centralbyrån; *Statistisk Årsbok*, 1991; Folkmängd 31 Dec, 1991, Sveriges Officiella Statistik, Statistiska Centralbyrån.

Ledighet för vård av sjuka barn. I detta avseende är det också stora skillnader mellan länderna. Tyskland har sedan 1992 de mest generösa reglerna inom EG-blocket. Frankrike och Grekland har också mer generösa regler än genomsnittligt. I Tyskland har föräldrar rätt till 10 dagar för ett barn och 25 dagar per år för fler barn (50 dagar för ensamstående). Dagarna betalas av sjukförsäkringen. De flesta länder erbjuder mycket begränsade möjligheter – ca 3–4 dagar per år obetalt eller betalt eller som i Irland, Holland, Luxemburg och i Storbritannien inga dagar alls. I Sverige gäller 60 dagar per barn och år som ersätts med 90 % av lönen.

Ledighet för vård av anhöriga. Möjligheter att reducera arbetstiden eller att ta ledigt för andra skäl än omsorg om små barn finns i Belgien, Tyskland, Grekland, Portugal och Spanien, särskilt för dem som arbetar i offentlig tjänst. Det är alltid obetalt. I Sverige finns sedan 1989 en rätt att vara ledig 30 dagar för att vårda närstående anhörig som är svårt sjuk. Försäkringskassan ersätter med sjukpeng.

Flexibel arbetstid. I fyra länder (Belgien, Danmark, Irland och Italien) har nyligen möjligheter till flexitid införts i företrädesvis offentlig förvaltning och med hänvisning till förvärvsarbetande föräldrars behov. I Tyskland diskuteras detta, men det finns inte med i någon lagstiftning. I vissa länder finns vissa möjligheter att få arbeta deltid i anslutning till moderskapsledighet. (Families and Policies, 1991).

Sammanfattande kommentarer

Sammanfattningsvis kan konstateras att utbyggnad av familjepolitik med syfte att göra det möjligt för förvärvsarbetande mödrar att förena förvärvsarbete och familj ännu är tämligen svagt utvecklad i de flesta länder inom EG. Betald föräldraledighet är ovanlig och ges företrädesvis i form av vårdnadsbidrag. Rätten till förvärvsarbete erkänns i samband med moderskap, men sällan rätten till ekonomisk kompensation. När kvinnan får barn måste hon antingen efter kort tid återvända till sitt arbete, vanligtvis på heltid, eller också blir hon mor på heltid. Det ekonomiska ansvaret faller då på mannen och kompensation för en ökad försörjningsbörda faller in under allmänna regler för familjebidrag, barnbidrag eller skattereduktion. Ofta måste männen arbeta mer av ekonomiska skäl. Det innebär att de traditionella familjemönstren förstärks och kvinnans ekonomiska autonomi försvagas.

Översikten visar att de flesta länder har infört ett flertal rättigheter som sådana, men regler och begränsningar för att komma i åtnjutande av rättigheterna är omfattande och svåra att överskåda i sina konsekvenser för förvärvsarbete och moderskap. Detta gör det också problematiskt att göra analytiska jämförelser mellan länderna. Kombinationer av regler, särskilt skatteregler, barnbidrag och hur kostnader för barnomsorg drabbar familjer, samt hur utbudet av barnomsorg är organiserat ger troligtvis mycket olika utfall. Som exempel kan nämnas att Sverige, Danmark, Tyskland och Frankrike är de länder som har mest generösa rättigheter för förvärvsarbetande mödrar, men ändå ser förvärvsmönstren mycket olika ut för kvinnor i dessa länder. Av dessa länder har Danmark den kortaste föräldraledigheten och Tyskland den längsta. Den ekonomiska kompensationen av ledigheterna är emellertid mest förmånlig för kvinnor i Danmark och Sverige. Skattesystemen i Danmark och Sverige är mest individualiserade, medan det i Tyskland och Frankrike favoriserar familjer med en huvudförsörjare. I Danmark, Frankrike och Sverige är barnomsorgen mer utbyggd än i Tyskland och kostnaderna för de förvärvsarbetande kompenseras.

Tyskland, Holland och Luxemburg utmärker sig som länder där kvinnor företrädesvis lämnar yrkeslivet under de år som de har små barn. Dessa länder erbjuder relativt lång föräldraledighet, lågt utbud av barnomsorg med begränsat öppethållande och med ett skattesystem som favoriserar familjer med hemmavarande mödrar. Storbritannien och Irland utmärker sig bland de länder som ger litet stöd till förvärvsarbetande kvinnor. Tex finns ingen moderskapsledighet och mycket lite offentlig barnomsorg. Trots detta är förvärvsverksamheten relativt hög bland kvinnorna i Storbritannien. Här har skattesystemet individualiserats och kompensation för hemmavarande mödrar har beskrivits under 1980-talet (Land, 1993). Systemet förefaller f. n. favorisera varken hem-

mavarande mödrar eller förvärvsarbete mödrar. Medelhavsländerna befinner sig också i en kategori med begränsade rättigheter för förvärvsarbete mödrar, vilket till stor del torde bero på bristande resurser. Dessa länder har den lägsta nativiteten i Europa f. n. och en del av förklaringen kan troligtvis sökas i svårigheterna för kvinnor att förena förvärvsarbete och moderskap. Exempelvis är det mycket få kvinnor med barn under 10 år som arbetar deltid i dessa länder.

Hemmarande mödrar

Pension och försäkringsskydd

Vilket stöd och vilken ställning via familjepolitiska åtgärder tillerkänns de kvinnor som ägnar sig på heltid åt barn, anhöriga och familj. Det handlar bl a om i vilken utsträckning som kvinnans arbete i hemmet erkänns som arbete, vilket försäkringsskydd de har, t ex sjukförsäkring och vilken rätt till ålderspension de har.

Den hemmarande moderns sociala grundtrygghet förutsätter antingen att hon åtnjuter försäkrat skydd mot sjukdom (inkl. misshandel), ålderdom, skilsmässa, som individuell medborgare i samhället, dvs att det finns ett försäkringsskydd som omfattar alla oavsett prestation eller familjetillhörighet, eller att hon omfattas av ett försäkringsskydd som är obligatoriskt för maken att teckna också för henne. En hemmarande kvinna – och inte bara hon utan också barnen – är totalt beroende av sin makes försörjningskapacitet och den grad av försäkringsskydd som han genom sitt arbete också har för henne och barnen eller vad han via privata försäkringar åtar sig att betala för fru och barn. I samtliga länders rättsligt reglerade hälsovårdssystem är försäkrad sjukvård en del av den generella politiken för att utjämna skillnader mellan barnhushåll och hushåll utan barn. Den hemmarande kvinnans försäkringsskydd behandlas inte som en del av familjepolitiken eftersom denna huvudsakligen belyser barnfamiljers välfärd i jämförelse med hushåll utan barn och då huvudsakligen ur huvudförsörjarens (den förvärvsarbete makens) perspektiv.

Pensioner är i ett internationellt perspektiv ett sammansatt problem. Länderna i Europa visar specifika profiler, eller 'pensionsregimer', beroende på en mix av social försäkring, yrkespensioner och privata pensioner. Esping-Andersens genomgång visar t ex att en vanlig typ av statlig pension bygger på intjänandeår i lönearbete, vilket utesluter de kvinnor som inte har lönearbetat i tillräcklig utsträckning (Esping-Andersen, 1990). I en undersökning som innefattar åtta EG-länder (ej Grekland, Spanien, Portugal och Luxemburg) framgår att de flesta EGländerna saknar folkpension. Det vanligaste är att man kombinerar behovsprövade pensioner med yrkespensioner. De behovsprövade an-

delarna av pensionerna ligger i Italien på endast 15 % av en industriarbetarlön. I övriga studerade länder ligger andelen på 35–40 % (50 % i Frankrike). I Sverige kombineras folkpensionen med yrkespension (ATP). Folkpensionen uppgår till 50 % av en industriarbetarlön, liksom i Danmark och Holland. De som är hänvisade till enbart behovspröva- de pensioner eller enbart folkpension – ofta kvinnor – har således låga eller t o m mycket låga pensionsnivåer (Palme, 1993).

En tysk studie visar t ex att 41 % kvinnor jämfört med 2,5 % män födda 1919 och 1921 inte hade någon rätt till ålderspension (Naegle m fl 1992). De flesta hade inte kvalificerat sig för rätten till pension, trots yrkesarbete. De har arbetat för kort tid eller haft deltidsarbeten som inte ger rätt till försäkringsskydd eller inte tillräckligt med inkomster för att finansiera en privat försäkring. Statistik visar att de som får socialhjälp efter 65 år är 80 % kvinnor. Folkpension finns inte (*Frauen in der Bundesrepublik Deutschland*, 1992).

I samtliga EG-länder utom Irland, Italien och Luxemburg får alla mödrar (och fäder) som är föräldralediga tillgodoräkna sig denna tid för pensionsförsäkring, i den utsträckning som de har en pensionsförsäk- ring.

Som framgår i nästa avsnitt är situationen för de mödrar som lever som ensamstående tämligen problematisk i de flesta länderna inom EG. Det är flera problem som hänger samman med varandra – inte minst att kvinnor träder ut ur yrkeslivet när de får barn i kombination med svårigheter att kunna förvärvsarbeta och ett bristfälligt skydd mot det in- komstbortfall som skilsmässa från en förvärvsarbetande make innebär.

Det svenska systemet ger rätt till folkpension också åt dem som inte har förvärvsarbetat. Sjukförsäkringen är också universell och ger rätt till sjukvård. Den som inte förvärvsarbetar får dock en mycket låg sjuk- peng. Det räcker att vara bosatt i landet (*Samhällsguiden*, 1992).

Hjälp till att reintegreras på arbetsmarknaden

I ett fåtal länder erbjuds mödrar som stannat hemma med barn några år stöd för återinträde i arbetslivet. Exempelvis ges kostnadsfri yrkes- rådgivning och ekonomiskt stöd till omskolning. I Tyskland kan en mor tillgodoräkna sig fem år per barn som grund för utbildningsstöd. Vidare finns ett program som regeringen finansierar och som syftar till att ge den arbetsgivare, som anställer en kvinna som varit hemma med barn, ett ekonomiskt stöd för en ”inarbetningstid” – en slags återlärlings- period för kvinnor som återupptar ett yrke. I Frankrike erbjuds också ekonomiskt stöd åt mödrar som återupptar sitt arbete efter några år hemma med barn. De har också förtur på omskolningskurser. Råd- givning erbjuds inom ramen för pilotprojekt i Belgien och Spanien. I övrigt finns inga speciella program eller åtgärder i denna riktning.

Att stärka mödrars plats i samhällslivet

Ett återkommande problem i diskussioner av de hemarbetande mödrarnas situation är deras isolering i samhällslivet och deras relativa maktlöshet. För att en tillvaro hemma med barn inte skall innebära social isolering krävs att mödrar har tillgång till sociala kontakter med andra och att de kan utveckla sidor av sina personliga kvalifikationer som inte bara knyts till att ge omsorg och sköta hushållet. I Sverige finns t ex Öppen förskola för detta syfte, men denna inriktar sig främst på barnomsorg och inte på mödrarnas egna behov. Ett annat exempel är *Müttercentra* i Tyskland. Dessa finns sedan några år och riktar sig till mödrar som vill utveckla egna intressen. Lokal finansieras med offentliga medel och mödrarna kommer dit med sina barn. Den politiska tanken bakom dessa centra, som har tillkommit på initiativ av kvinnor på gräsrotsnivå, har varit att skapa ett forum för kvinnor att stärka deras självförtroende och kreativa potential. Erfarenheter visar att dessa centra för många mödrar varit en inkörsport till förvärvsarbete, vidareutbildning och politiskt engagemang (Jaeckel, Tüllmann m fl, 1988).

Ensamstående mödrar²

Mödrars relativa ekonomiska problem i jämförelse med hushåll utan barn framträder tydligt när man studerar den sociala och ekonomiska situationen för ensamstående mödrar med barn. Den ena kartläggningen efter den andra visar att de som lever i besvärliga sociala och ekonomiska förhållanden är ensamstående med barn, särskilt ensamma mödrar och särskilt frånskilda eller de som inte har varit gifta (Roll, 1989; *Lone parent families: The Economic challenge*, 1990). Den typiska försörjningssituationen för ensamstående som den framstår i olika länders översikter är att de måste förlita sig på ett flertal olika inkomstkällor samtidigt. De flesta ensamma mödrar är beroende av socialbidrag, vilket också utgör en ganska betydande del av inkomsten. En överväldigande majoritet av de ensamma mödrar (mellan 70 och 80 %), som var berättigade till underhåll från barnens fader erhöll det inte enligt ett antal undersökningar i olika länder. Dessa undersökningar visar att ensamstående mödrar inte kan förlita sig på underhållsbidrag från deras barns fäder. I fem av länderna kan ensamstående mödrar räkna med bidragsförskott och hjälp med att utkräva det underhåll som de enligt domstolsutslag är berättigade till.

I Frankrike garanteras ensamma föräldrar en minimiinkomst, vilket innebär att staten ger ett tillskott till övriga inkomster, åtminstone tills det yngsta barnet är tre år. Detta system liknar det svenska bidragsförskottet som garanterar barn en miniminivå i ekonomiskt underhåll (f. n. 1 120 kr per månad). Försäkringskassan kan dock begära återbetalning av bidragsförskott från den underhållsskyldige.

I jämförelse med situationen i parfamiljer förvärvsarbetar de ensamstående mödrarna i högre utsträckning och de arbetar heltid i större utsträckning. Deras inkomster ligger emellertid lågt och är en återspeglning av den diskriminerande situation som en stor del av kvinnorna befinner sig i på arbetsmarknaderna i Europa.

I några EG-länder betalas barn till änkor ett försäkringskydd som baseras på den biologiske fadern försäkringskydd (obligatoriskt). Utöver detta skydd utbetalas i vissa länder speciella barnbidrag till barn vars fäder har dött. Änkor och barn till änkor samt ensamstående fäder har en bättre ekonomisk situation än frånskilda mödrar och deras barn samt ogifta mödrar. I nio länder åtnjuter ensamstående föräldrar skattelättnader, vilka är utformade på olika sätt inom nationerna. Skattelättnaderna har endast en marginell betydelse för de ensamstående mödrarna eftersom de inte ger så stor effekt på deras låga inkomster. I de flesta länder är många ensamstående arbetslösa. I åtta länder finns inkomstprövade extra tillskott till socialhjälp. Det rör sig som regel om tämligen blygsamma belopp. I fem länder utbetalas extra tillskott till barnbidrag till ensamstående. I några länder kan ensamstående få extra stöd, t ex företräde till barnomsorg (Dk, Ty, Sp), utöad ledighet för vård av sjukt barn, fri sjukförsäkring för ensamstående föräldrar med tre eller fler barn (Fr), Utbildnings-/omskolningsbidrag för ensamstående med försörjningsansvar och som saknar utbildning.

Vad betyder finansieringsformerna för familjepolitiken ur ett könsperspektiv?

Inom Socialpolitiken kan man i princip urskilja tre huvudprinciper för hur åtgärder finansieras:

- Försäkring
- Statlig försörjning
- Socialvård

Försäkringsprincipen grundar sig på tanken att särskilda risker förknippade med försörjningsförmågan kan drabba individer på ett likartat sätt och medföra att individer har behov av medel för att värja sig mot dessa risker. Man skiljer mellan Ekvivalent försäkringsprincip och Solidarisk försäkringsprincip. Ekvivalensprincipen innebär att det finns ett rakt samband mellan den premie som man har betalat in och nivån på ersättningen. Detta är en individuell försäkring. I den solidariska försäkringsprincipen, som kallas 'social försäkring', är inte relationen mellan premieinbetalning och utdelning lika stringent. Ersättningsnivån relateras till inkomstnivån. Finansieringen av socialförsäkringen sker dels genom de försäkrades bidrag, dels genom att staten skjuter till medel.

Socialförsäkringarna har som regel en omfördelade effekt, mellan enskilda individer och mellan enskilda och gifta samt mellan barnfamiljer och familjer utan barn.

Försörjningsprincipen bygger på att staten har tillförsäkrat vissa medborgare rättigheter till ekonomiskt stöd utifrån vissa kriterier, t ex att få barn. För att vara berättigad räcker det ofta med medborgarskap eller långvarigt uppehållstillstånd. Bidrag enligt denna princip finansieras av skattemedel och betalas ur det gemensamma statshushållet.

Socialvårdsprincipen. Ersättning utbetalas utifrån specifika behov eller tillstånd av nöd. Medlen är behovsprövade och förutsätter dels att individen får stöd av offentliga medel när inga andra medel kan uppbringas från annat håll (subsidiariet), dels att det är individens personliga situation som beaktas.

De tre principerna förekommer sällan i renodlad form. Det finns glidningar mellan systemen, kanske särskilt vad gäller familjepolitik. I takt med ökad arbetslöshet och med problem för enskilda individer att etablera sig på arbetsmarknaden har det skett ett närmande mellan Socialvårds-, Socialförsäkrings- samt Försörjningsprincipen. Det är detta som brukar kallas "Medborgarlön" – en slags Medborgarförsäkring som ger alla en minimiförsörjning.

En jämförelse mellan länderna vad avser finansiering av sociala utgifter redovisas i tabell 4.

Tabell 4. Löpande sociala utgifter efter finansieringsformer i procentandelar.

1988	Sociala avgifter Arbetsgivare	Sociala avgifter Privat	Statliga medel	Övrigt
B	40.6	25.9	29.5	3.9
DK	8.04	4.4	80.3	6.9
D	41.0	30.3	25.5	3.2
GR	41.2	33.8	16.8	8.1
E	51.7	18.8	27.4	2.1
F	51.8	27.4	18.2	2.6
IRL	23.3	14.7	61.2	0.9
I	52.1	15.7	29.4	2.9
L	32.3	22.9	38.6	6.2
NL	32.7	36.0	14.5	16.9
P	49.7	20.8	24.9	4.7
UK	29.2	17.3	41.3	12.3
S	45	5.2	51.5	–

Källa: Neubauer, Lohkamp, Dienel, 1992, med data från Statistikbyrån för EG, Luxemburg sid. 5/17.

För Sverige: *Social trygghet i de nordiske land. Omfang, utgifter og finansiering*, 1990.

NOSOKO. *Nordisk Statistisk skriftserie*, nr. 58 (s. 212).

Tabellen visar på olika regimtyper. I Danmark, Irland och Storbritannien dominerar statliga bidrag. I Italien, Spanien, Portugal är avgifter från arbetsgivare den viktigaste finansieringsformen medan Holland, Grekland och Tyskland har en tämligen bred spridning i finansieringsformer, men staten står för den lägsta andelen. Högst andelar privata avgifter finns i Nederländerna, Grekland och Tyskland. Lägst andelar privat finns i Danmark och Sverige. I Danmark är över 80 % av de sociala utgifterna finansierade med skattemedel medan motsvarande andel i Sverige är 52 %. I Danmark finansieras endast 4,4 % av arbetsgivaravgifter mot 45 % i Sverige.

Finansieringsformerna är viktiga när det gäller att analysera familjepolitik ur ett kvinnoperspektiv. De är förknippade med makt och autonomi. Tex, då ekonomiskt stöd till ensamstående mödrar med barn huvudsakligen följer socialvårdsprincipen innebär det att kvinnans försörjning blir behovsprövad, vilket i sin tur innebär kränkande och patriarkal ut-satthet. I den utsträckning som systemet bygger på individuell försäkring eller arbetsgivarförsäkring är ersättningen kopplad till prestation, dvs lönearbete och ersättning utbetalas när man har uppfyllt de regler som gäller för att man skall omfattas av försäkringen, tex att man skall ha varit anställd viss tid hos samma arbetsgivare, att man skall ha arbetat mer än deltid etc. Också det har det konsekvenser för kvinnans möjligheter att hävda sin autonomi.

Formerna för hur familjepolitiska åtgärder finansieras har således konsekvenser för vem som får pengar, hur mycket pengar vederbörande får och vilken form av autonomi och integritet som är förknippad med utbetalning av medel. Det är tex inte oväsentligt om det är modern eller hennes make som får medlen för familjens behov utbetalade till sig. Detta är av central betydelse för kvinnor och har direkta konsekvenser för kvinnorna i deras vardagliga verklighet i familjen. Det har inte minst konsekvenser för samspelet inom familjen, eftersom den som håller i pengarna också har ett övertag i makt.

Finansieringen av familjepolitiska åtgärder är i alla länder mycket varierad och det är svårt att ens urskilja nationella profiler. En orsak till att även enskilda åtgärder inom ett land finansieras via olika källor är att det successivt har skett en utvidgning av bidragen och att man har måst "snicka ihop" finansieringen för stunden (Neubauer, Lohkamp-Himmighofen, Diemel, 1992).

Bidrag i samband med barns födelse finansieras av sjukförsäkringar och förutsätter således att mödrarna har en sjukförsäkring via make eller eget förvärsarbete. Moderskapsledighet och, i anslutning därtill, moderskapsersättning utbetalas enligt försäkringsprincipen i Belgien, Tyskland, Frankrike, Grekland, Italien, Nederländerna. Det betyder att endast försäkrade mödrar (egen eller via makens) kan få ersättning. I

de flesta fall betalas bidragen av arbetsgivare. I flera fall kompletteras socialförsäkringarna med bidrag från staten. Danmark och Luxemburg följer försörjningsprincipen (i Luxemburg delvis behovsprövat). Vad gäller föräldraledighet och vårdnadsbidrag sker finansiering i förekommande fall mestadels över socialförsäkringen, sjukförsäkring eller genom direkta bidrag från arbetsgivare. Barnbidrag är dock i samtliga länder i praktiken nästan en universell förmån. Det finansieras ofta av både socialförsäkringssystemet (arbetsgivare) och staten. Barnomsorg är ofta samfinansierat med statliga medel och föräldraavgifter och i många fall också tillsammans med privata organisationer, typ kyrka. Dagmammor är mestadels privata och betalas privat. I några länder får föräldrar bidrag till kostnader för barnomsorg via skatteavdrag, t ex i Frankrike. Vad gäller inkomstbeprövade bidrag till familjer tas i de flesta fall hänsyn till inte bara kärnfamiljens ekonomi utan också till inkomstförhållanden i en vidare familjekrets, dvs föräldrars inkomster och ekonomi.

Diskussion av mödrapolitiken inom EG-länderna

Den fråga som jag har velat belysa i denna artikel är: Vad betyder moderskap för kvinnornas välfärd inom EG-länderna? Vilka rättigheter har mödrar som mödrar i sig och hur är dessa rättigheter konstruerade för att tillgodose kvinnans autonomi och integritet?

Utgångspunkten för min analys av mödrars välfärd är dels den grundläggande definition av välfärd som utgår från individen – dennes försörjningsförmåga, autonomi/integritet och personliga utveckling. Min syn på välfärd är förankrad i den svenska levnadsnivåundersökningens definition som urskiljer i huvudsak tre dimensioner – individens förfogande över materiella resurser, individens sociala förankring (sociala resurser) samt individens autonomi och politiska potential (politiska resurser).

Det empiriska underlaget i denna artikel är visserligen omfattande men ändå inte tillräckligt för att dra slutsatser om familjepolitikens konsekvenser för kvinnor i olika länder utifrån dessa tre välfärdsdimensioner. Min genomgång av systemen har dock givit ett underlag för att föra några principiella resonemang kring vad som är viktigt att ta fasta på i en analys av familjepolitiken som en del av välfärdspolitiken för kvinnor. Den ger också ett underlag för att bedöma hur utvecklingen inom detta politikområde gestaltas för kvinnor.

Familjepolitiken är en del av socialpolitiken. Den har vuxit fram ur ett behov av att säkra försörjningen för de familjer som skaffar barn och att också skapa motiv för att bilda familj. Den har också haft mo-

tivet att åstadkomma både horisontell och vertikal utjämning. Familjepolitiken formuleras vanligtvis i könsneutrala termer, men den har, liksom allt annat inom välfärdspolitiken, tydliga könspolitiska dimensioner (jfr tex Siim, 1988; Hernes, 1988). Huvuddelen av familjepolitiken riktar sig mot att stödja fäderna i deras försörjningsbörda. Barnbidrag, makabidrag och andra typer av familjebidrag eller kompensationer har sitt ursprung i en 'familjelöneprincip', vilket inneburit att gifta män skulle tjäna tillräckligt för att försörja sin familj – vårdande hustru och barn. Att skaffa barn sågs som en risk i familjeförsörjarens försörjning. De risker som barnanskaffning innebär för kvinnor har problematiserats i begränsad utsträckning i familjepolitiken. Ett undantag är Sverige och Danmark där både män och kvinnor har rätt till ledigt från arbetet med 90 % kompensation för inkomstbortfall.

Kvinnor i EG-länderna har under sent 80-tal och på 90-talet fått allt fler rättigheter i samband med moderskap och förvärvsarbete. Endast ett fåtal rättigheter innehåller dock ekonomisk kompensation. Det är rätten till arbete som skyddas men inte kvinnans ekonomiska självständighet. I stället skyddas hushållets ekonomi i form av traditionellt familjepolitiskt stöd, dvs barnbidrag, familjebidrag, skattereduktion för maka resp. för barn, bidrag till studerande barn. Bidragen utbetalas ofta till familjeförsörjaren och hustrun får be om pengar för sig och barnen. Härigenom likställs mödrarna med de understödsberoende barnen. På liknande sätt är skattereduktion för ökad försörjningsbörda också i huvudsak kopplad till mannen som inkomsttagare. Det är förmåner som han åtnjuter till gagn för henne och barnen. Familjen är den ekonomiska enheten och kvinnan är underordnad mannen som huvudförsörjare. Härmed befästs exploateringen av kvinnors obetalda arbete.

Man ges ett intryck av att utvecklingen återspeglar en övergångstid där man försöker sitta på två stolar samtidigt – att stödja kvinnors förvärvsarbete och att stödja den traditionella familjen. I jämförelsen mellan länderna framstår Tyskland som ett intressant exempel på en sådan motsägelsefullhet. Det är det av EG-länderna som ger längst föräldraledighet och störst total kompensation – också i jämförelse med Danmark. Det är det land som erbjuder flest rättigheter till förvärvsarbete för mödrar. Allt detta motverkas dock av skattesystemet, som favoriserar hemmafruar och av den bristfälligt finansierade och utbyggda barnomsorgen. I Danmark finns lika många rättigheter för förvärvsarbete för mödrar, men skattesystemet premierar inte hemmafruar, föräldraledigheten är kort, men rejält kompenserad och barnomsorgen är subventionerad och väl utbyggd. I Tyskland subventioneras barnomsorg till hushållen via skattereduktion. I Danmark subventioneras barnomsorg via skatter och sociala avgifter. Frankrike liknar Tyskland, men med den stora skillnaden att barnomsorgen är relativt väl utbyggd och

subventionerad, att lång föräldraledighet kan beviljas men utan kompensation. Trots sina relativt höga sociala utgifter till familjen framstår Storbritannien som ett extremt exempel, där skattesystemet ger incitament för mödrars förvärvsarbete men de har mycket få rättigheter och barnomsorgen, åtminstone för barn under 4 år är varken subventionerad eller utbyggd.

Sverige är som Danmark, men med den stora skillnaden att föräldraledigheten är betydligt längre. Sverige skiljer sig från Danmark och från övriga Europa genom att födelsetalen har stigit under 80-talet. Detta har skett samtidigt som yrkesverksamheten bland kvinnor ligger på den högsta nivån i västra Europa. Vilken betydelse har familjepolitiken haft för ändrade födelsemönster i Sverige? Undersökningar pekar i riktning mot att utbyggnaden av föräldraförsäkringen, utbyggnad av subventionerad barnomsorg och deltidsarbeten kan förklara en stor del av de ändrade födelsemönstren i Sverige.

Utfallet av familjepolitiken för kvinnor beror således på en kombinerad effekt av beskattningssystem, finansiering av barnomsorg samt stöd till förvärvsarbete föräldrar och barn- eller studiebidragens konstruktion och nivåer. Många mödrar i Europa förvärvsarbetar under hårda villkor. Det har framgått av redovisningen ovan att de flesta länder har försäkring som grundläggande princip i familjepolitiskt stöd. Oftast handlar det om social försäkring och ofta i kombination med behovsprövning. Det prekära i detta framgår tydligt när man studerar ensamstående mödrar. Många av dem är frånskilda och har som gifta varit försäkrade indirekt på makens arbete, men har inte själva kunnat kvalificera sig för ett försäkrat arbete. Vid arbetslöshet eller sjukdom blir de hänvisade till socialbidrag för sin försörjning, dvs behovsprövat understöd. Många kvinnor hamnar i onda cirklar därför att reglerna gör att de förlorar stöd om de lyckas skaffa sig inkomster över en viss (oftast mycket låg nivå).

Socialförsäkringssystemen är knutna till yrkesverksamhet och arbetsgivaravgifter. För att få en bild av hur täckande dessa system är i olika länder måste man ha en mycket detaljerad bild av hur reglerna i systemen är utformade för att få en uppfattning om under vilka betingelser som försäkringarna faller ut. Klart är emellertid att när gifta kvinnor kommer i åtnjutande av indirekta försäkringsförmåner är det främst utifrån makens försäkrade jobb, som en kompensation för hans ökade försörjningsbörda. Moderns försäkring mot inkomstbortfall för att hon inte kan försörja sig själv är dock i liten utsträckning tillgodosedd. Klart är också att i många länder utgör hemarbete inte grund för försäkring. Även för kvinnor som har ett försäkrat jobb, avbryts försäkringen när de lämnar förvärvsarbetet för att vårda barn eller anhöriga. Härmed faller kvalificering för ålderspension och arbetslöshet. I många länder

har detta problem delvis rättats till, åtminstone under den tid som man har rätt till föräldraledighet. Text i Tyskland ges numer ett erkännande av vård av barn, och man menar att arbete i hemmet i princip skall kunna betraktas som försäkringsgrundande (Bieback, 1992).

Ett annat problem är att bidrag knutna till försäkring behövsprövas. Så text menar Bieback att bidrag till beroende hustru faller bort om hustrun tjänar egna pengar över en viss inkomstnivå, som kan vara mycket lågt satt. Han exemplifierar med Storbritannien där regeln säger att mottagaren skall vara heltidsvårdande 35 timmar per vecka och bidraget faller bort om mottagaren tjänar mer än 12 pund i veckan, dvs 120 kr. På liknande sätt fungerar regler för behovsprövade socialbidrag. Det problematiska kanske inte är reglerna i sig, men problemet är när gränsen för att vara berättigad till bidrag sätts så långt att mottagaren av stöd inte vågar riskera att förlora bidragen. Det innebär text att man avstår från att ta tillfälliga jobb som skulle hjälpa en att bygga upp en mer stadigvarande relation till arbetsmarknaden. Eftersom de flesta bidrag inte täcker de verkliga levnadsomkostnaderna har många ett behov av att förstärka sin inkomst med lönearbete (Bieback, 1992). Härigenom förstärks diskrimineringen av kvinnor som självförsörjande och i deras möjligheter till yrkeskarriärer med konsekvenser för hela livsloppet.

Problemet med kvinnors försäkringsskydd har uppmärksamrats i debatten i flera länder under senare år. Inte minst i anslutning till ett ökat antal vårdbehövande gamla har insikterna om ett försäkringsskydd för "risken" att behöva träda in som vårdande blivit uppenbar. Den vårdandes försäkring mot inkomstbortfall och mot förlust av försäkrade förmåner är ett problem som särskilt drabbar kvinnor. Problemet är också uppenbart i samband med risken att skilja sig eller att bli en ogift mor, som inte ges möjlighet att försörja sig med eget arbete.

Dessa problem hänger intint samman med den förändrade familjestrukturen som följer ett likartat mönster överallt i Europa och den industrialiserade världen. Det är främst det individuella lönearbetet som är grunden för individers försörjning. I takt med att arbetsmarknaderna förändras mot ökad osäkerhet för både män och kvinnor och ger upphov till arbetslöshet, ökade deltidsarbeten och oförsäkrade arbeten spetsas problemen till ytterligare. Detta problem är f. ö. inte bara ett specifikt kvinnoproblem. I framtiden kanske allt fler män får se sig vara beroende av att hustrun har ett arbete och att de måste försäkras som hemmavarande fäder. För kvinnor bör det framstå som uppenbart att de inte skaffar sig barn förrän de har etablerat sig på arbetsmarknaden med ett väl försäkrat jobb.

I ett antal länder har problemet med vem som mottar stödet kommit att uppmärksammas. I ökad utsträckning ses nu den vårdande som den

som pengarna skall utbetalas till och regler ändras (Bieback, 1992). Spelar detta någon roll? Är det viktigt vem i familjen som får stödet utbetalt till sig när det ändå är familjen som har glädje av ökade resurser? Ja, det är viktigt med tanke på maktfördelningen mellan könen i familjen. Ekonomiskt beroende samvarierar med mindre makt i familjen, att kunna fatta ekonomiska beslut, eftersom detta är kopplat till hur mycket var och en bidrar med till familjens inkomst (Orloff, 1992). En svag förhandlingsposition i familjen ger också en svag förhandlingsposition på arbetsmarknaden. Det skapar ett beroende och kringkär möjligheten att lämna ett otillfredsställande äktenskap. Fördelning av inkomst, resurser och arbete inom familjen beror på makt och inte bara på välvilja och delade intressen (Hobson, 1990; Pahl, 1989). Ju mer politiken går i riktning mot en avgiftsbaserad finansiering av service desto mer kommer hushållets inkomstsituation i blickpunkten. Avgifter kommer att baseras på hushållets gemensamma tillgångar, vilket riskerar att spetsa till förhandlingar om värdet av vars och ens insatser (resursmobilisering) i familjen och vad man skall betala resp inte betala för. Syftet är ju att öka kostnadsmedvetandet i familjen. Genom att ge generella och icke könsriktade bidrag till familjerna kommer man att överlåta åt partnern att själva göra upp om arbetsfördelning m.m. Då blir det den patriarkala könsordningen som gäller – dock under sken av det fria valet. Vårt intresse måste fokusera dels den sociala organiseringen av omsorg och hemarbete (utifrån könslig arbetsfördelning), men också i vilken utsträckning stater intervenerar direkt i maktrelationer mellan män och kvinnor i familjen, på arbetsmarknaden, offentliga platser.

Familjerätten har i de flesta moderna industristater givit kvinnor och män en jämställd status i äktenskapet. Inom familjepolitiken finns fortfarande en patriarkal grundsyn på arbetsfördelningen mellan kvinnor och män som befäster kvinnors position som beroende och underordnade. Kring denna grundsyn har stater byggt upp regelverk och ekonomiska bidrags- och skattesystem som förutsätter omfattande byråkratier. De stora bidrags- eller skatteavdragssystem som den traditionella familjen bygger på kostar pengar att hantera. Att kvinnor är förlorare i de flesta av de existerande systemen har påtalats i en strid ström av skrifter de senaste decennierna. En utvärdering av olika system och dess ekonomiska utfall för samhäll, hushåll och individ skulle kanske visa att inte bara kvinnor utan också skattebetalare förlorar på nuvarande system.

NOTER

¹ Mina huvudsakliga källor för vilka regler som gäller är: Neubauer, Erika; Lohkamp-Himmighofen, Marlene; Diemel, Christiane (1992), *Vergleichende Analyse Der Familienpolitischen Fördersysteme In Der Europäischen Gemeinschaft*. Gesellschaft Für Familienforschung. Bonn. Dumon, Wilfried (1990), *Family Policy in EEC countries*. Commission of the European Communities. Luxembourg: Office for Official Publications of the Eu-

ropean Communities. Dumon, Wilfried (1993), *National Family Policies in EC-Countries in 1991*. European Observatory of national Family Policies. Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs. *Families and Policies. Evolutions and Trend in 1989–1990* (1991), European Observatory on National Family Policies. Commission of The European Communities. Brussels.

² Detta avsnitt bygger, då inget annat nämns, på Neubauer, Erika; Lohkamp-Himmighofen, Marlene; Dienel, Christiane (1992).

REFERENSER

Arbetskraftsundersökningen (1992). Statistiska Centralbyrån.

Bernhardt, Eva (1992), *Working parents in Sweden: An example for Europe?* Stockholm *Research Reports i Demography*, nr 66.

Bieback, Karl-Jürgen (1992). 'Family Benefits: The New Legal Structures of Subsidizing The Family. A comparison of Australian, British and German Social Security Systems', *Journal of European Social Policy*. Vol 2, Number 4: 239–254.

Björnberg, Ulla (1992). 'Parenting in transition: an introduction and summary', i Björnberg, Ulla (ed) *European parents in the 1990s. Contradictions and comparisons*. Transaction, New Brunswick.

Dumon, Wilfried (1990). *Family Policy in EEC countries*. Commission of the European Communities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Dumon, Wilfried (1993). *National Family Policies in EC-Countries in 1991*. European Observatory of national Family Policies. Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.

European Social Charter. Conclusions XI (1989). Committee of Independent Experts of the European Social Charter. Council of Europe. Strasbourg.

Frauen in der Bundesrepublik Deutschland (1992). Bundesministerium für Fraune und Jugend, Bonn.

Families and Policies. Evolutions and Trend in 1989–1990 (1991). European Observatory on National Family Policies. Commission of The European Communities. Brussels.

Gustavsson, Siv (1991). 'Ekonomisk teori för tvåförsörjarfamiljen', *Ekonomisk Debatt* no 6.

Hernes, Helga (1988). 'The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women', i Kathleen B and Jónasdóttir, Anna G (red). *The Political Interests of Gender*. Sage, London.

Hobson, Barbara (1990). 'No Exit, No Voice: Women's Economic Dependency and the Welfare State', *Acta Sociologica*, Volume 33, No. 3.

Jaeckel, Monica; Tüllmann u. a. (1989), *Mütter im Zentrum*, Mütterzentrum, Deutsches Jugendinstitut, München.

Kahn, Alfred & Kamerman, Sheila (1991). *Government Expenditures for Children and their Families in Advanced Industrialised Countries 1960–1985*. Innocenti Occasional Papers. UNICEF, Florens.

Land, Hilary (1993), 'The Domestic Basis of National Welfare'. Inlägg vid internationell konferens *Welfare, whose responsibility?* i London, Thomas Coram Research Institutet, Londons Universitet.

Lone Parent-Parent Families. The Economic Challenge (1990). *OECD Social Policy Studies no. 8*. OECD, Paris.

Naegele, Gerhard, Heinemann-Knoch, Marianne, Hollstein Betina, Korte, Elke, Niederfranke, Annette, Reichert, Monica (1992). 'Armut in alter: Zur Lebenslage ökonomisch unterversorgter älterer Frauen', *Theorei und Praxis der sozialen Arbeit*, no 10.

- Neubauer, Erika; Lohkamp-Himmighofen, Marlene; Dienel, Christiane (1992). *Vergleichende Analyse Der Familienpolitischen Fördersysteme In Der Europäischen Gemeinschaft*, Gesellschaft Für Familienforschung, Bonn.
- Neubauer, Erika; Lohkamp-Himmighofen, Marlene; Dienel, Christiane (1992). *Zwölf Wege der Familienpolitik In Der Europäischen Gemeinschaft – Eigenständige Systeme Und Vergleichende Qualitäten?* Gesellschaft Für Familienforschung, Bonn.
- Pahl, Jan (1989), *Money and marriage*. Mac Millian, London.
- Orloff, Ann Shola (1992). 'Gender And The Social Rights of Citizenship: State Policies and Gender Relations in Comparative Perspective', Department of Sociology, University of Wisconsin (Opublicerat paper, presenterat vid konferens om *Comparative Studies of Welfare State Development*, Bremen 1992).
- Palme, Joakim (1993). 'Rätten till en tryggad ålderspension', Särtrycksserie nr 388. Institutet för Social Forskning, Stockholm.
- Särtryck ur De ekonomiska trygghetssystemen – i ett historiskt och internationellt perspektiv. Försäkringskassförbundet: FKF Debatt.
- Roll, Joe (1989). *Lone Parent Families in the European Communities*. Final Report, Family Policies Study Centre, London.
- Siim, Birte (1988). 'Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State', i Jones, Kathleen B and Jónasdóttir, Anna G. (red.) *The Political Interests of Gender*, Sage, London.
- Social trygghet i de nordiske land. Omfang, utgifter og finansiering 1990*. NOSOKO Nordisk Sosialstatistisk Komité, 1992.
- Wennemo, Irene (1992). 'The Development of Family Policy: A comparison of Family Benefits and Tax Reductions for Families in 18 OECD Countries', *Acta Sociologica*, Vol. 35, No. 3.

SUMMARY

Ulla Björnberg

Family Policies in the EC-countries from a female perspective

The purpose of this article is to problematize the family policies in the EC-countries from a female perspective. The article emphasizes the family policies as motherhood policies in the twelve EC-countries. In my examples, I have focussed particularly on the phase of childbirth and the care for small children in the family cycle. My interest is to analyze the implication of the family policies for women's life chances, integrity and autonomy.

In the article, an overview of the rules that afflict mothers' possibilities to be employed and attain autonomy is presented. A majority of the EC-countries have introduced separate taxation between spouses with the motivation to stimulate women's employment. Many rights concerning possibilities to conciliate employment and family have been introduced in the EC-countries during the late 1980's and the early 1990's. The rule systems are difficult to grasp and appear to work in the opposite direction in their consequences, which renders comparisons between the countries more difficult. Many questions can be asked concerning the joint effects of the taxation system, allowance regulations and rights concerning possibilities to conciliate employment and family for women in different social strata respectively, and detailed studies of how the rule systems work for these women in different social strata are required.

A general conclusion is that mothers are nowadays granted the right to employment and the right to keep it when they have children. Men have almost in all EC-countries received extended possibilities to take leave in connection to their becoming fathers. Simultaneously, married/cohabitant women's economic dependence on men is asserted/reinforced by tax-systems, allowance regulations and shortages of child care.

I also stress the need to study rules within the different social security systems in detail.

This becomes particularly relevant when one studies women, since social security systems are based on paid work. Since women have salaried work on odder premises, they run the risk of not qualifying for support or not being insured at all.

In the article, I argue the family policies shall be directed more particularly towards the problems of the women and the children in the families. The gender-neutral perspective that in most cases is pre-dominant is in fact a male perspective. It is chiefly mothers who put the most effort and time into families. It is mothers that *de facto* have the main responsibility for the children in the family. Therefore it is also essential that the family policies more consciously proceed to strengthen the women's (and the children's) position and direct measures towards the problems that mothers have in families.