

Ann-Zofie Duvander

ÄR FÖRÄLDRAFÖRSÄKRINGEN
**JÄMSTÄLLD
OCH JÄMLIK?**

ANN-ZOFIE DUVANDER

ÄR FÖRÄLDRAFÖRSÄKRINGEN
**JÄMSTÄLLD
OCH JÄMLIK?**

FORES

A stylized graphic element consisting of a grey, triangular shape pointing downwards and to the right, positioned below the text 'FORES'.

Är föräldraförsäkringen jämställd och jämlik?

Ann-Zofie Duvander

Redaktör: Tove Hovemyr

Fores
Sveavägen 59, 113 59 Stockholm
info@fores.se • www.fores.se

1:a upplagan, 1:a tryckningen
Grafisk form: Epique studio
Tryck: Spektar Bulgaria 2022

ISBN: 978-91-87379-91-8

© Fores, 2022

FORES



Innehållsförteckning

Förord	4
Inledning	7
Föräldraförsäkringen leder till flera politiska mål	10
Tillbakablick – föräldraförsäkringen genom åren	14
Hur viktig är ekonomin för jämställd föräldraledighet?	24
Vad är ett jämställt uttag?	28
Nordiska pappor tar ut allt mer föräldraledighet	35
Många pappor tar inte ut föräldrapenning	38
En könsneutral försäkring	40
Jämlikhet – vem har tillgång till försäkringen?	45
Långsiktiga konsekvenser av en mer generös ersättning	48
Hur kan föräldraförsäkringen värna både jämställdhet och jämlikhet?	51
Vad är viktigast för framtidens föräldraförsäkring?	59
Om Fores	63
Om författaren	64
Referenser	65

Förord

4

Föräldraförsäkringen var en jämställdhetsrevolution när den introducerades i Sverige 1974. Systemet reformerades från en moderskapsförsäkring till en föräldraförsäkring. Sverige blev då först i världen med att erbjuda betald ledighet till pappor. Därmed kunde båda föräldrarna vara hemma med sina barn. Det var starten på en jämställdhetsresa i Sverige. Men det är en stund kvar till ett jämställt uttag. Första året tog männen ut 0,5 procent av föräldrapenningen och förra året 2021 tog männen ut 30 procent. Ett halvt sekel senare så har vi fortfarande inte uppnått en jämställd fördelning.

Föräldraförsäkringens tillkomst skulle underlätta för båda föräldrarna att vara hemma med barnen och därmed öka jämställdheten. Men som vi kan se ovan är det fortfarande kvinnor som tar ut en majoritet av föräldrapenningen. Att kvinnor tar ut den största delen av föräldraledigheten, är troligtvis en viktig orsak till könsskillnaden i inkomster och löner, enligt Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Det ojämställda uttaget av föräldrapenning ger kvinnor en

lägre livsinkomst, vilket påverkar deras pensioner och ger en statligt finansierad systematisk ojämställdhet i Sverige.

5
— I Sverige idag har vi ett så kallat tvåförsörjarsystem, där båda föräldrarna antas dela ansvar både för ekonomin och för barnomsorgen. Om målet är att vi ska uppnå en jämställd pension och jämställd arbetsmarknad måste vi börja med att se över föräldraförsäkringen och fördelningen av densamma. Den har nu funnits i 50 år och reformerats flertalet gånger, många gånger med jämställdhet som uttalat mål. Men det måste till ytterligare reformer av föräldraförsäkringen om vi ska kunna nå ett jämställt uttag av föräldrapenningen.

Sverige var först med att införa en betald föräldraförsäkring till båda föräldrarna och EU har nyligen infört ett direktiv om minst två betalda månader ledighet till vardera föräldern. Sverige borde vara stolt över föräldraförsäkringen som visar vägen mot ökad jämställdhet. Men vi har en lång väg kvar att vandra. Denna rapport är ett steg framåt i att se över hur föräldraförsäkringen idag faktiskt fungerar, hur (o)jämställd den de facto är och om den också är ojämlik.

Dagens debatt och förslag om kvinnors låga pensioner är en del av ett ännu större problem: att politiken idag lappar och lagar stora strukturproblem

med små, ytliga lösningar löser inte grundproblemen. För att komma till rätta med män och kvinnors ojämslällda livsinkomster och för att minska pensionsgapet måste vi gå till pudelns kärna. Inkomstskillnaderna börjar vid det första barnets födelse. Fördelningen av föräldraledigheten är avgörande. Vi måste reformera föräldraförsäkringen för att kunna uppnå ett jämslällt samhälle.

Ulrica Schenström, vd Fores

Stockholm juni 2022

Inledning

Föräldraförsäkringen i Sverige är viktig för föräldrars möjligheter att kombinera barn och arbete. Den möjliggör att en förälder kan vara hemma under ett barns första tid. Föräldraförsäkringen kan också ses som ett viktigt verktyg för att nå flera politiska mål, som mål om ökad jämställdhet genom att bidra till ett jämställt föräldraskap och en jämställd arbetsmarknad. Föräldraförsäkringen bidrar också till målet att så många som möjligt i arbetsför ålder ska vara i arbete – eller, att upprätthålla det som ibland kallas arbetslinjen. Både jämställdhet och att en stor del av befolkningen förvärvsarbetar kan i sin tur minska fattigdom bland barnfamiljer och öka individers ekonomiska oberoende. Föräldraförsäkringen är även viktig för att bidra till relativt högt barnafödande eftersom den gör att föräldrar kan kombinera föräldraskap med arbete.¹

Under de snart fem decennierna som föräldraförsäkringen funnits har den reformerats ett flertal gånger och många av dessa reformer har haft jämställdhet som uttalat mål. Mest kända är den

1 Ferrarini och Duvander, 2011, ESO 2015

reserverade månaden, ofta kallad pappamånaden, som utökats till tre månader över tid. Stora framsteg har också gjorts gällande jämställdhet, både för att kvinnor nu förvärvsarbetar nästan lika mycket som män och i ökande grad tar del av ansvaret för barn. Men det finns naturligtvis mycket mer att säga och önska om jämställdhet i arbete och omsorg om barn och jag kommer behandla föräldraförsäkringens del i jämställdhetsfrågan i denna rapport.

Frågan om jämlikhet mellan olika grupper av föräldrar, både avseende vad gäller ekonomiska och andra villkor och möjligheter, har varit mindre betonad i debatten om föräldraförsäkringen. Viktiga frågor är hur föräldraförsäkringen leder till olika ekonomiska situationer för olika familjer, och hur möjligheten till tid med sina barn kan se olika ut för föräldrar med olika situation på arbetsmarknaden. Dessa frågor är emellanåt överskuggade av frågorna om jämställdhet, men de har naturligtvis med varandra att göra på flera sätt.

Jag kommer i följande rapport diskutera föräldraförsäkringen ur både ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv. Jag kommer att visa vad som kan anses som framgångar och jag kommer att lyfta fram det som kan ses som problem. Syftet med att göra framgångar och problem tydliga är naturligtvis, som alltid, att möjliggöra för beslutsfattare samt andra

att nyanserat diskutera olika förbättringar i dagens föräldraförsäkring.

Jag gör först en kort genomgång av de konsekvenser och mål som brukar diskuteras som följer av föräldraförsäkringen för att därefter ge en tillbakablick på utvecklingen av de viktigaste delarna i föräldraförsäkringen. Därefter beskriver och diskuterar jag jämställdheten i försäkringen, främst med fokus på pappors uttag. Detta leder till frågorna om vad konsekvenserna blir av att pappor inte använder föräldraledighet i dagens system. Jag tar därefter upp vilka grupper av föräldrar som har vilken tillgång till försäkringen, och jag diskuterar detta utifrån jämlikhet som följd av försäkringen. Jag avslutar med vad jag anser är viktigast för en framtida hållbar föräldraförsäkring.

Föräldraförsäkringen leder till flera politiska mål

När föräldraförsäkringen infördes i början av 1970-talet var tanken främst att jämställdhet skulle uppnås genom att göra det möjligt för kvinnor att fortsätta arbeta efter att de blivit föräldrar, men det revolutionerande vid den tiden var att även pappor skulle kunna ta del av föräldraledigheten. Från början tog papporna väldigt sällan föräldraledigt men möjligheten formade långsamt ett nytt beteende. Det dröjde dock till långt in på 1990-talet innan en ansenlig del av papporna började använda föräldrapenningen. Men föräldraförsäkringen gjorde det inte bara möjligt för föräldrar att fortsätta förvärvsarbete efter en ledighet, utan den innebar också en uppmaning att arbeta innan föräldraskapet, eftersom ersättningen då blev markant högre. På 1970-talet fick föräldrar utan tidigare inkomst ersättning på 25 kronor om dagen, medan de som arbetat innan föräldraskapet fick 90 procent av inkomsten.

Med tiden då kvinnors, särskilt mammors, arbete ökat till nästan samma nivåer som mäns och pappors,

flyttades fokus för jämställdhetssträvan istället till att motivera pappor att använda föräldraledighet. Ett antal reformer av föräldraförsäkringen gjordes för att uppmana pappor att vara föräldralediga. Särskilt uppmärksammade, även internationellt, är de reserverade månaderna för vardera föräldern.² Dessa reformer kan anses vara framgångsrika för att de ökade pappors föräldraledighet och är idag relativt integrerade och sällan ifrågasatta, åtminstone inte i den offentliga debatten.

Föräldraförsäkringen är starkt förknippad med målet om att möjliggöra förvärvsarbete för så många som möjligt, vilket kan ses som en fundamental del i hur Sveriges ekonomi är uppbyggd. Det råder knappast någon politisk oenighet om detta mål även om det ständigt formuleras och diskuteras på olika sätt. Det är relaterat till målet om jämställdhet då alla individers, inklusive kvinnors och mammors, ekonomiska oberoende ses som eftersträvansvärt. Föräldraförsäkringen uppmuntrar som sagt till arbete innan föräldraskap och föräldraledighetslagen innebär att anställningen är skyddad under föräldraledighet. Tiden hemma möjliggörs med en relativt hög inkomstrelaterad ersättning. Det kan hävdas att föräldraförsäkringens incitament leder till att barnfattigdom minimeras på kort sikt då ekonomin under

2 Inspektionen för socialförsäkringen 2012, Duvander and Johansson 2012

barnets första tid är relativt trygg. Barnfattigdom kan också reduceras på lång sikt eftersom föräldrar har ett arbete att gå tillbaka till och särskilt mammor behöver inte lämna arbetskraften. Detta kan vara särskilt viktigt för ensamstående och särlevande föräldrar vars ekonomiska och omsorgsmarginaler ofta är mer begränsade av situationen.

När detta fungerar väl, när kvinnor och män förvärvsarbetar innan de får barn och går tillbaka till förvärvsarbete efter en föräldraledighet, kan det också hävdas att föräldraförsäkringen verkar för jämlikhet i föräldraskapets konsekvenser. Med jämlikhet menar jag här att de ekonomiska möjligheterna till föräldraskap tenderar att finnas för alla, försäkringen möjliggör ekonomiskt för alla att bli föräldrar om de så önskar och de ekonomiska konsekvenserna av föräldraskap är möjliga att bära för de flesta föräldrar. Idag är detta dock inte alltid fallet och det finns ojämlikhet vad avser både tillgång till försäkringen och konsekvenser av försäkringen.

Många hävdar att en föräldraförsäkring som inkluderar alla föräldrar, det vill säga en generell försäkring, är mer effektiv för att uppnå främst jämlikhet i föräldraskapet. Eftersom inte alla föräldrar har en inkomst så har man i Sverige och många andra länder kombinerat den inkomstrelaterade ersättningen med en grundnivå. Grundnivåersätt-

ningen, vilka som har rätt till den och hur länge den gäller, varierar mycket mellan länder men ett sådant ”mixed system” är numera ofta förespråkat.³ Grundnivån behövs för att alla föräldrar ska kunna ta del av försäkringen och den används också för att trygga ekonomin för alla barnfamiljer.

Kortsiktigt kan en hög grundnivå därmed ha en positiv effekt genom att reducera barnfattigdom men genom samma höga nivå minskar incitamenten att förvärvsarbeta, vilket på lång sikt kan försvåra den ekonomiska situationen, särskilt för de föräldrar som har svårt att få tillgång till en stabil och trygg anställning.

3 Doucet 2021, Dobrotic och Blum, 2020

Tillbakablick – föräldraförsäkringen genom åren

Föräldraförsäkringen är en följd av den debatt som blossade upp på 1960-talet om jämställdhet och hur kvinnors och mäns rättigheter och ansvar skulle formuleras och omformuleras. Den tidigare moderskapspenningen avskaffades, sambeskattningen ersattes av individuell beskattning också av makar och så småningom byggdes barnomsorgen ut. Sverige omvandlades till ett land där det förväntades att två föräldrar skulle dela på arbetet och ta hand om barnen.⁴ Utöver att idén om jämställdhet vann mark vid denna tid är det viktigt att komma ihåg att samtidigt fanns ett stort behov av arbetskraft, särskilt inom den expanderande offentliga sektorn.⁵

Föräldraförsäkringen infördes 1974 och diskussionen handlade främst om att öka kvinnors möjligheter att arbeta när de blivit föräldrar, men även pappans ansvar i hemmet var ett viktigt argument.⁶ Då erbjöds sex månaders ledighet med 90 procent

4 Lundqvist 2011

5 Stanfors 2007

6 Cedstrand, 2011, Klinth 2002

av föräldrarnas ordinarie inkomst och föräldrarna fick dela på de sex månaderna så som de önskade. Sverige var därmed först i världen med att erbjuda betald ledighet till pappor. En anledning till att ledigheten inte var längre än sex månader var att det skulle ha gett kvinnor, som var de som troligen tog ut mest ledighet, en nackdel på arbetsmarknaden. Detta argument glömdes snabbt bort och ledigheten utökades redan 1975 till sju månader och ökade sedan stegvis till 15 månader 1989.⁷ Den senaste förlängningen av föräldrapenningen gjordes 2002 till 16 månader.

Ersättningen på 90 procent sänktes i samband med den ekonomiska krisen på 1990-talet till 80 procent, en period till 75 procent, och ligger idag efter olika justeringar på 77,6 procent. Det är kanske ännu viktigare att taket i ersättningen släpade efter under 1990-talet.⁸ En ökande andel föräldrar, särskilt män, fick inte den kompensationsgrad som föräldraförsäkringen föreskrev under sin föräldrale-dighet. Att taket släpar efter är även i dag ett mycket relevant fenomen i alla socialförsäkringar. Andelen män som har en inkomst över 10 prisbasbelopp har

⁷ Se detaljer i ESO 2015 eller Försäkringskassan 2014

⁸ Taket i de inkomstbaserade ersättningar som finns i socialförsäkringen (t ex föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning) sätter gränsen för vilken förvärvsinkomst som ligger till grund för ersättningen. Taket i föräldrapenningen är 10 prisbasbelopp. Prisbasbeloppet räknas upp årligen och styrs av det allmänna prisläget (se Försäkringskassan 2020). År 2022 var ett prisbasbelopp 48 300 kronor och det betyder att taket på 10 prisbasbelopp alltså är en inkomst på 483 000 (dvs en månadsinkomst på 40 250 kronor). Föräldrapenningen ersätter inte inkomster som är högre än detta tak.

ökat från 5 till 29 procent från 1991 till 2017 och för kvinnor är ökningen från 1 till 16 procent.^{9 10}

I samband med en redogörelse av ersättningsnivåns utveckling bör man dock komma ihåg att många kollektivavtal ger en extra ersättning från arbetsgivaren under föräldraledigheten. Över tid har kollektivavtalade lösningar ökat och omfattar i dag 90 procent av arbetsmarknaden om än i olika grad.¹¹ Avtalet för statligt anställda erbjöd tidigt extra kompensation upp till 90 procent av hela lönen, det vill säga 10 procent extra på en lön under taket i föräldraförsäkringen och 90 procent ersättning av lönen som är över samma tak. Under 2000-talet förbättrades avtalen för både arbetare och tjänstemän i privat sektor.

För de som inte uppnår kraven för att få en inkomstrelaterad ersättning finns som nämnts grundnivån. Den var ursprungligen 25 kronor om dagen men har sedan dess höjts i flera steg. Under hela 1990-talet (från 1987) låg grundnivån på 60 kronor om dagen och höjdes år 2002 till 120 kronor. Därefter har grundnivån höjts i ytterligare steg till dagens 250 kronor.¹²

9 Försäkringskassan 2020

10 Bland annat för att öka pappors uttag höjdes taket 2006 från 7,5 prisbasbelopp till 10 prisbasbelopp för föräldrapenningen (ett halvår även för tillfällig föräldrapenning se Eriksson, 2011).

11 Inspektionen för socialförsäkringen 2018

12 Inspektionen för socialförsäkringen 2019

Det bör noteras att i dagsläget gör Försäkringskassan tolkningen att de reserverade månaderna i föräldraförsäkringen inte gäller för de föräldrar som har ersättning på grundnivå. Om föräldrar inte har en inkomst över motsvarande 250 kronor om dagen så betalas föräldrapenning på grundnivå, men bara en förälder kan använda alla dessa dagar. Det har påpekats att detta indikerar att jämställdhet ses som mindre viktigt för föräldrar med begränsade resurser och att detta kan leda till att män inte tar föräldraledighet och att kvinnor därmed har mycket långa avbrott från arbetsmarknaden.¹³

Männens uttag har ökat långsamt

Jämställdhetsmålet har över tid kommit att handla om att öka pappors deltagande eftersom pappors andel av ledigheten ökar så långsamt. Detta diskuterades aktivt i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet. Den första reserverade månaden för vardera föräldern beslutades 1994 och blev kallad pappamånaden trots att den även innebar en mamamånad. Detta var något helt nytt och infördes

¹³ ESO 2021:7 Försörjning med fördröjning; ISF 2021 Pappor som inte använder föräldrapenningen

som en kompromiss tillsammans med ett vårdnadsbidrag av den dåvarande koalitionsregeringen där M, FP, C och KD ingick. Den nya socialdemokratiska regeringen som tillsattes vid årsskiftet 1995 valde att behålla den reserverade månaden men avskaffade omgående vårdnadsbidraget. Den andra reserverade pappamånaden 2002 innebar mindre debatt och fick mindre uppmärksamhet, troligen för att den infördes samtidigt som föräldrapenningen förlängdes med en månad. Den tredje pappamånaden som infördes 2016 har inte heller fått särskilt mycket uppmärksamhet. Försäkringskassan har dock funnit att den tredje pappamånaden har haft viss effekt.¹⁴

Både längden på föräldraledigheten, ersättningsnivån och de reserverade månaderna för vardera föräldern har troligen påverkat hur jämställt föräldraledigheten fördelas, även om det kan vara svårt att se då effekterna kan komma med en viss försening. Utöver det har dubbelmånaden som infördes 2012 spelat roll.¹⁵ Dubbelmånaden innebär att föräldrar kan välja att använda föräldrapenning samtidigt under en månad, främst med syfte att underlätta skiftet från att en förälder är hemma till att den andra är det. Jämställdhetsbonusen som infördes

14 Försäkringskassan 2019:2 Jämställd föräldraförsäkring. Utvärdering av de reserverade månaderna i föräldraförsäkringen. Socialförsäkringsrapport

15 Inspektionen för socialförsäkringen 2018:13

2008 var mindre framgångsrik¹⁶ och avskaffades därför 2017.¹⁷

En mindre uppmärksammas förändring är att samtidigt som den första reserverade månaden infördes individualiserades föräldrapenningen så att det blev tydligt att hälften av dagarna tillhörde vardera föräldern. Innan dess hade den som först började använda försäkringen kunnat använda så stor del hen ville, något som ofta gav förtur till mamman som nästan alltid börjar vara föräldraledig först. Sedan 1995 krävs det ett aktivt medgivande från den andra föräldern för den förälder som vill använda mer än hälften av dagarna.

En ytterligare viktig del av den svenska föräldraförsäkringen är att den kan användas mycket flexibelt. Det finns två skäl till det. För det första ger föräldraledighetslagen (som reglerar när och hur länge en förälder får vara frånvarande från sitt arbete) rätt att vara ledig från arbetet under barnets första 18 månader oavsett om ersättning tas ut eller inte. Dessutom har föräldern alltid rätt att vara ledig

16 Inspektionen för socialförsäkringen 2012

17 Jämställdhetsbonusen innebär att föräldrarna fick en högre extra ersättning ju mer jämställt de delade på dagarna utöver de reserverade månaderna. Ett exempel från tiden för införandet (då det fanns två reserverade månader) var att om en förälder tog tre månaders föräldrapenning utgick en bonus för en månad, det vill säga för den månad hen tog utöver de reserverade månaderna. Bonusen uppgick till 100 kronor om dagen skattefritt. I början behövde föräldrarna ansöka om bonusen. De var tvungna att visa att den andra föräldern arbetade eller studerade och ersättningen kom i samband med skatteåterbäringen, det vill säga ofta mycket senare än när föräldrapenningen användes (Inspektionen för socialförsäkringen 2012:4). Reglerna förenklades med tiden.

när hen använder föräldrapenning. Slutligen kan en förälder gå ner i arbetstid med upp till 25 procent fram tills dess att barnet fyllt åtta år. Rättigheterna för förskoleföräldrar att vara borta från arbetet är därmed tämligen omfattande, åtminstone om de har sparat föräldrapenningdagar. För det andra kan föräldrapenningen användas under en lång period. Under lång tid kunde dagar användas när som helst fram tills dess att barnet fyllt åtta år. Detta har senare begränsats (2014) till att endast 96 (av totalt 480) dagar kan användas efter att barnet fyllt fyra år men fram tills dess att barnet fyller 12 år.

Denna flexibilitet har gjort att det blivit vanligt att både ”sprida på dagarna” och att spara dagar för att använda dem under hela förskoleåldern.¹⁸ Att sprida på dagarna innebär att en förälder varvar betalda och obetalda dagar och därmed kan vara hemma längre än annars. Ett vanligt sätt att göra detta är att använda fem föräldrapenningdagar i veckan och ”dryga ut” med två obetalda dagar. Det går alltså inte att säga hur länge en förälder är hemma genom att endast räkna de betalda dagarna.

Flexibiliteten har troligen underlättat pappors uttag då de kunnat ta ledigt vid tider som passar arbetsgivare och/eller familj. Nidbilden som finns är att pappor tar ut sin ledighet under sommaren (när

18 Inspektionen för socialförsäkringen 2013:13

mammorna ändå har semester), under fotbolls-VM och under älgjakten. Denna niddbild måste idag till stor del anses förlegad då pappors uttag i genomsnitt ligger över tre månader med föräldrapenning, vilket är en alldeles för lång tid för att de flesta familjer ska ha råd att låta båda föräldrarna vara hemma samtidigt.

Samtidigt som flexibiliteten har gjort det lättare för pappor att använda föräldrapenning finns kritik mot flexibiliteten, inte minst då den leder till att föräldrar, kanske främst pappor, kombinerar arbete och föräldraledighet.¹⁹ Norska forskare menar att pappors omsorg om barnen riskerar att bli lidande både om gränserna mellan arbete och föräldraledighet blir suddiga och om båda föräldrarna är hemma samtidigt. Då är det vanligare att mamman tar huvudansvaret.

De senaste åren har också restriktioner införts i föräldraförsäkringen för föräldrar som invandrar till Sverige med barn. Sedan 2017 har antalet dagar som får tas ut begränsats om medföljande barn varit över två år. Tidigare fick föräldrar som invandrade med barn i förskoleåldern tillgång till alla föräldrapenningdagar, något som man brukar säga var en icke avsedd konsekvens ("unintended consequence").²⁰ I övrigt är det sista stora arbete som gjorts

19 Brandth och Kvande 2019

20 SNS 2021

från centralt håll en statlig utredning om föräldraförsäkringen, *Föräldraförsäkringsutredningen 2017*.²¹ Utredningen föreslog bland annat en tredelad försäkring (5+5+5 månader), att försäkringen skulle öppnas upp för andra användare än föräldrarna samt att användningen skulle begränsas till de första tre åren i barnets liv. Inga stora reformer har dock följt av utredningen (ännu).

FAKTA

Idag (2022) har föräldrarna 240 dagar med föräldrapenning vardera, det vill säga 480 dagar per barn eller 16 månader. Dagar kan föras över till den andra föräldern men inte de tre månader som är reserverade för vardera föräldern; de som i folkmun brukas kallas för "pappamånaderna". Av de 480 dagarna kan 96 dagar användas efter att barnet fyllt fyra år men innan det fyllt 12 år. För de första 180 dagarna gäller att förälderns inkomst innan födseln ska ha varit över föräldrapenningsens grundnivå för att föräldrapenningen ska vara inkomstrelaterad. Månadsinkomsten ska därmed ha varit över 7 500 kronor i åtta månader. För resten av dagarna gäller inkomsten (den sjukpen-

ninggrundande inkomsten) vid tillfället då uttaget sker. Den inkomstrelaterade ersättningen är 77,6 procent av denna inkomst. Om månadsinkomsten inte uppfyller kravet på 7 500 kronor betalas en grundnivå på 250 kronor om dagen. Detta gäller för 390 dagar (13 månader), de övriga 90 dagarna betalas med 180 kronor om dagen. Dagar kan betalas som heldagar men också som delar av dag (se vidare Försäkringskassan socialförsäkringen i siffror 2021).

Hur viktig är ekonomin för jämställd föräldraledighet?

Det finns alltså flera olika faktorer som påverkar både pappors och mammors uttag, men ekonomin har en särställning. Föräldrar svarar ofta att ekonomin är avgörande och det finns också mycket tydliga skillnader i uttag mellan föräldrar med olika inkomst.²² Vad gäller både mammor och pappor är det de som har en mellanhög inkomst som är hemma längst, både de med högst och lägst inkomst tar en kortare ledighet. En möjlig förklaring är att de pappor och mammor som har låg inkomst inte har råd eller möjlighet att vara hemma längre, medan de med högst inkomst kanske ser mindre skäl att maximera tiden hemma. Vi vet ganska lite om hur normer och preferenser ser ut i olika grupper av föräldrar men det är förstås så att olika föräldrar har olika möjligheter att använda föräldrapenningen flexibelt. Föräldrar med låga inkomster har oftare osäkra anställningar vilket troligen gör valmöjligheterna

22 Se till exempel Riksförsäkringsverket 2003, Duvander och Viklund 2019

om ledighet mindre. De föräldrar som har högst inkomst kan anse det svårt att vara borta från arbetet, även om deras anställningar oftare är säkra. Till saken hör att de med hög inkomst som har större möjligheter att välja en lägre inkomst under föräldraledighet kan ha högre utgifter, inte minst gällande boendekostnader, som är svåra att ändra på kort sikt.

De ekonomiska faktorerna och de ekonomiska konsekvenserna kan vara både kort- och långsiktiga. Föräldraförsäkringen och föräldraledighetslagen är de viktigaste regleringarna vid ett barns födelse men även annat påverkar den ekonomiska situationen när man blir förälder. Den kollektivavtalade föräldralönen har redan nämnts men även jobbskatteavdrag som gäller den som förvärvsarbetar men inte den som är föräldraledig påverkar ersättningen. På lång sikt påverkas pensionerna av att inkomsten är lägre på grund av föräldraledigheten, något som till viss del kompenseras av barnår som upparbetas som pensionsrätt för den förälder som har lägst inkomst. Vidare fås den så kallade snabbhetspremiern om barnen föds relativt tätt då föräldrapenningen kan grundas på den inkomst som man hade vid det tidigare barnets födelse.²³ Detta leder till kortare tid mellan barnen, vilket i sin tur påverkar inkomsten på

23 Andersson, Hoem & Duvander (2006). *Social differentials in speed-premium effects in childbearing in Sweden*. Demographic Research, 14, 51–70.

lång och kort sikt. I samband med föräldraskap finns det dessutom en stor del andra komponenter som har betydelse för ekonomin, direkt och indirekt, som exempel tillgång till förskola och dess öppettider, arbetsmarknadens funktionssätt och övriga sociala transfereringar som bostadsbidrag, barnbidrag och underhållsstöd. Analysen i denna rapport är därmed en förenkling då jag endast skriver om föräldraförsäkringens konsekvenser utan att helt beakta dess sammanhang.

Traditionella attityder samvarierar med ekonomiska faktorer

En möjlig anledning till att pappor inte tar föräldrapenning som ofta framförs i Sverige och andra länder är att de traditionella könsnormerna försvårar för pappor att vara föräldralediga. Dessa könsnormer kan ta sig i uttryck på flera sätt, det kan vara arbetsgivare och arbetskollegor som är negativa till pappors föräldraledighet²⁴ men det kan också vara föräldraparet själva som tenderar välja ledigheter i enlighet med traditionella normer. Detta brukar beskrivas som mäns ovillighet att delta i barnomsorg

24 Haas, Allard, Hwang 2002

och kvinnors ”gatekeeping” som stänger ute män. Det kan också vara andra som har förväntningar på att paret ska bete sig traditionellt, både familj och andra utomstående. Men det finns flera skäl till att förklaringar som bygger på normer och attityder bör ifrågasättas och ibland är problematiska. Ett skäl är att normer faktiskt förändras över tid. Ett solklart exempel är just inställningen till pappors deltagande i föräldraskap i Sverige. Här är attityden idag mycket mer positiv än för bara 20 år sedan. Det är snarast en självklarhet att pappor tar del i föräldraledigheten jämfört med för ett tiotal år sedan. Ett annat skäl är att normer ofta samvarierar med andra faktorer, så som exempelvis ekonomiska. Det hävdas ibland att lågutbildade pappor är mer könsbundna eller traditionella, men det är också de som har den sämsta situationen på arbetsmarknaden och därmed har det som svårast att nyttja föräldraförsäkringen. Det går således inte att säga om det är normer eller den faktiska situationen som leder till ett visst beteende. Vilka pappor som använder föräldraledighet och hur mycket är alltså en jämlikhetsfråga, även om det också är en attitydfråga.

Vad är ett jämställt uttag?

Sverige ses ofta som ett föregångsland gällande jämställdhet, och ofta nämns pappors föräldraledighet som något som har ett starkt symboliskt värde för jämställdheten.²⁵ ²⁶ Det kan ha att göra med flera faktorer, kanske främst att föräldraskapet är en så viktig brytpunkt i livet då kvinnor och mäns löner och karriärsutveckling går isär. Det kan också ha att göra med att jämställdhet är ett komplext begrepp med många delar och att pappors del av föräldraledigheten blir ett enkelt sätt att begränsa definitionen av jämställdhet till ett mått som är lätt att mäta och som också går att följa över tid. Det finns också studier som visar att pappors del i föräldraledigheten är en bra förutsägelse av hur mycket föräldrarna kommer att dela på ansvaret senare i barnets liv.²⁷

Det vanligaste måttet på fördelningen av föräldraledigheten mellan kvinnor och män är att visa hur stor andel av alla dagar ett visst år som männen använder (se diagram 1). Det här måttet går att följa

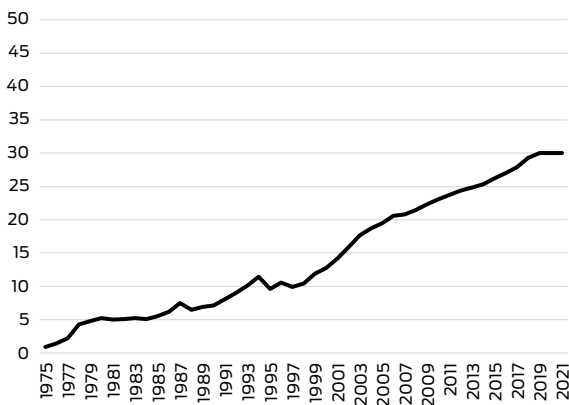
25 Windwehr m fl., 2021

26 Ett exempel på hur jämställdhet i föräldraledigheten förs fram som central är i Nordiska Ministerrådets "flagship projekt" *The Nordic Gender Effect*, se <https://www.norden.org/en/information/about-nordic-gender-effect-work>

27 ESO 2015

från föräldraförsäkringens införande fram till idag. Utvecklingen har gått från att män vid föräldraförsäkringens införande använde mindre än en procent av alla dagar till att män idag använder ungefär en tredjedel av alla dagar. Denna utveckling ser ju onekligen positiv ut, men det har också tagit nästan 50 år att uppnå detta. Dessutom har det inte skett någon ökning de senaste tre åren, 2019–2021.

Diagram 1. Mäns andel av alla föräldrapenningdagar 1974–2021



Källa: Försäkringskassans databas

Det finns även skäl att fundera på vad som ligger bakom dessa siffror. Diagrammet bygger på en ren summering av alla dagar som används ett visst år och hur många av alla dessa dagar som tas av män. Vi vet inget om hur gamla barnen är, hur många av alla mammor och pappor som är med i siffrorna eller hur många som inte tagit ut någon föräldraledighet alls. Siffrorna kan alltså dölja mycket. Det kan exempelvis vara en liten andel av alla pappor som använder mycket föräldrapenning medan alla mammor använder föräldrapenning. Samma mönster som i diagrammet skulle framträda om alla pappor tog en tredjedel av dagarna eller om en grupp pappor tog hälften av alla dagar och den andra gruppen inte tog ut någonting alls. Pappors ökande andel dagar kan också bero på att mammor tar ut färre dagar och att pappans uttag inte förändras.

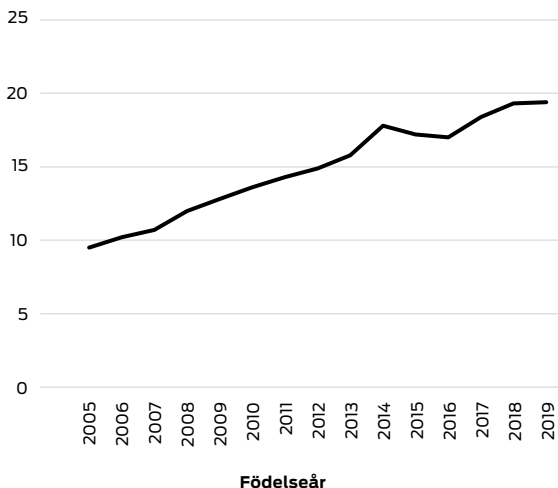
Vidare ska vi komma ihåg att föräldrapenningen kan användas tills barnet fyller 12 år. Det finns alltså en försening innan trender blir tydliga. Exempelvis skulle ett ökat barnafödande temporärt kunna se ut som att pappors andel minskar, eftersom mammor nästan alltid tar ut föräldraledigheten i början av barnens liv. Utifrån diagrammet kan det inte utläsas hur många dagar som tas ut eller om de tas ut då och då eller om de tas ut i en sammanhängande period.

Andelen jämställda föräldrapar har ökat

För att nyansera bilden av hur jämställt uttaget av föräldraledigheten är har Försäkringskassan börjat använda ett mått av hur stor andel av föräldrapar som använder mellan 40 respektive 60 procent av dagarna vardera. Denna andel har ökat över tid, från nio till nästan 20 procent mellan 2005 och 2020. Detta indikerar att par som faktiskt använder ett relativt jämställt uttag ökar. Även här bör vi tänka på vad som inte visas i måttet. Vi vet inte hur många dagar dessa föräldrapar tagit, om de har sparat många dagar eller använt hela föräldrapenningen. Fördelningen mäts bara under de två första åren medan en relativt stor del av dagarna används senare.²⁸ Vi vet inte heller om antingen en eller båda föräldrar även använder obetalda dagar. Bilden av jämställda föräldrapar kompletterar dock bilden ovan över fördelningen av dagar mellan kvinnor och män.

²⁸ För barn födda 2019 hade i genomsnitt 330 dagar tagits under barnets första två år, det vill säga 69 procent av alla dagar

Diagram 2 Andel av alla föräldrapar som delar på föräldrapenningen mellan 40 och 60 procent av dagarna vardera under de två första åren



Källa: Försäkringskassans databas

Vi kan också följa mammor och pappor från det att barnet föds till att rätten att ta ut föräldrapenning upphör för att se hur många dagar de tagit i genomsnitt under perioden. Den senaste gruppen som vi kan följa är föräldrar till barn födda 2013 och bland dessa har mammor i genomsnitt tagit 337 dagar och pappor 117 dagar när rätten upphör och barnet är 8 år. Detta är en minskning med 16 dagar för mammor och en ökning med 27 dagar för pappor sedan barn

födda år 2002.²⁹ För barn som är födda 2014 har reglerna förändrats så att föräldrapenning kan användas tills dess att barnet fyllt 12 år. Därför vet vi inte ännu hur många dagar som använts totalt för barn födda 2014.

Den stora invändningen mot dessa siffror är att vi vet att föräldrar använder föräldrapenningen flexibelt. Försäkringskassan har på senare tid gjort ett stort utvecklingsarbete med att försöka mäta även den obetalda tiden men här behöver en mängd antaganden göras.³⁰ I ett tidigare arbete med data för barn födda 2009 betalades 285 dagar ut till mamman de första två åren men tiden hemma beräknades till 405 dagar. För samma barn tog pappan 88 dagar men beräknades vara hemma i 135 dagar.³¹ En studie från Inspektionen för socialförsäkringen från 2013 visade att både mammor och pappor delade upp föräldrapenningen i flera perioder.³² Även om dessa perioder var lika långa under barnets förskoleålder (över två års ålder) visade rapporten att det var en större andel av pappans perioder som togs senare i barnets liv. Rapporten visade också att det är de med mellan hög inkomst som sprider ut dagarna mest.³³

29 Försäkringskassans statistikdatabas

30 Försäkringskassan 2020:3

31 SOU 2014:28

32 Inspektionen för socialförsäkringen. (2013). *Föräldrapenning och föräldraledighet. Mått på olika aspekter av föräldraledighet* (ISF Rapport 2013:13). Inspektionen för socialförsäkringen.

33 SOU 2014:28

I en studie från IFAU ifrågasätts att de reserverade månaderna lett till mer jämställdhet i hemmen eller på arbetsmarknaden. Studien visar att kvinnans arbetsutbud inte påverkats, eftersom de färre betalda dagarna kompenseras med fler obetalda dagar. Författarna antar att kvinnor stannar hemma lika länge som före reformen men får ersättning för färre dagar. En sådan effekt innebär att kvinnor får en mycket sämre ekonomisk kompensation men betyder också att tiden hemma med barnet troligen förlängts då pappans ledighet läggs till mammans.³⁴

Nordiska pappor tar ut allt mer föräldraledighet

Många av mönstren gällande vilka som delar på föräldraledigheten är desamma i olika länder även om pappans deltagande ligger på olika nivåer. I en jämförelse mellan Finland och Sverige fann vi till exempel att inkomst och utbildning relaterade på samma sätt till pappors uttag av föräldrapenning i de två länderna, men att de låg på väldigt olika nivåer.³⁵

De nordiska länderna framhålls ofta som föregångare till att använda föräldraledigheten mer jämställt. Men även i Norden finns stora skillnader i hur tillgänglig föräldraledigheten är. Ett exempel är att unga föräldrar har olika villkor för ett jämställt föräldraskap.³⁶ Diagram 3 visar utvecklingen av pappans andel i de nordiska länderna. Pappor i Sverige var tidiga med att använda föräldrapenningen och ligger högre än i Norge, Danmark och Finland. De mycket omvälvande reformer som gjordes i Island i början av 2000-talet ledde till att isländska pappor tog ut en betydligt större andel av föräldraledighe-

35 Duvander m fl 2020

36 Lammi-Taskula 2022

ten än tidigare. Island införde då ett tredelat system där vardera föräldern fick tre månader var och resterande tre månader kunde delas upp som man ville. I praktiken var det nästan alltid mammorna som tog ut dessa. Den ekonomiska krisen runt 2008 dämpade pappors uttag något. Föräldraledigheten i Island har fram till nyligen varit mycket kortare än den svenska, bara nio månader lång, men sedan 2020 är den 12 månader med 4,5 månader reserverade till vardera föräldern och tre månader att dela såsom det passar föräldrarna bäst.³⁷

Norge införde en reserverad månad för papporna ett år tidigare än Sverige, men den kunde bara användas om mammorna hade rätt till föräldrapenning, det vill säga om de var förvärvsarbetande. Längden på den reserverade delen till vardera föräldern har varierat över tid och som en följd har pappors uttag förändrats.³⁸

Finland hade länge ett relativt traditionellt system men införde 2003 en villkorad del till pappan, som innebar att om han tog två veckor så fick han två veckor längre ledighet i bonus. Detta hade viss effekt, men när systemet senare gjordes om till en regelrätt reserverad tid, så ökade användningen mycket mer. Finland har haft flera förslag till reformer för att öka jämställdheten i användningen men

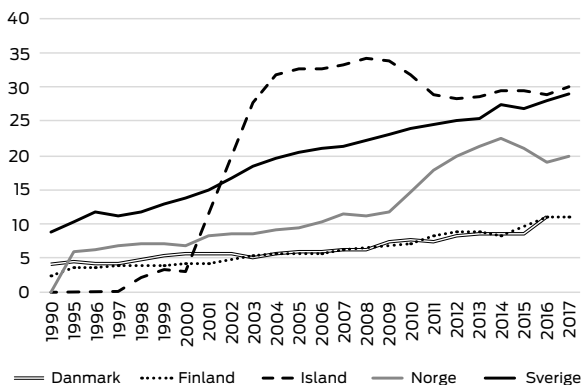
37 Eydal och Gislason 2020

38 Bungum och Kvande 2020

inte alla har materialiserats.³⁹

Danmark är det land där det skett minst reformer av föräldraförsäkringen i ett jämställdhetsperspektiv. Danmark hade under en kort period en kvot för pappor och när den togs bort minskade pappors andel av föräldraledigheten.⁴⁰ Trots att attityder till jämställdhet är minst lika starka i Danmark som i resten av Norden tar danska pappor ut minst föräldraledighet (tillsammans med finska pappor), något som kan ses som en indikation på att regler för hur föräldraledigheten kan användas är viktiga.

Diagram 3 Pappors andel av alla föräldrapenningdagar i de nordiska länderna 1990–2017



Källa: Nordiska Ministerrådets statistik

³⁹ Nygård och Duvander 2021

⁴⁰ Rostgard och Erjuaes 2021

Många pappor tar inte ut föräldrapenning

Nyligen gjorde Inspektionen för socialförsäkringen en studie över vilka pappor som inte tog ut föräldrapenning och hur den gruppen förändrats över tid. I dag i Sverige tar 82 procent av alla pappor föräldrapenning de första två åren.⁴¹ ⁴² Det är tydligt att medan andelen som tar ut föräldrapenning mer jämfäställt ökar så finns det fortsatt en grupp som inte tar ut någon föräldrapenning alls. Dessutom är det 15 procent som högst tar ut 29 dagar föräldrapenning under två första åren.

Studien fokuserar på barnets två första år och mäter både de pappor som inte tar någon ledighet alls och de pappor som tar som mest 29 dagar. De pappor som tar ut så få dagar har i många fall inte varit hemma en lång sammanhängande period med eget ansvar för barnet. Det är mer sannolikt att föräldrapenning under en månad tas ut under semestern eller dylikt samtidigt som den andra föräldern

⁴¹ Inspektionen för socialförsäkringen 2021:12

⁴² Det finns ingen uppföljande årlig statistik på hur stor andel av föräldrar som tar föräldraledighet vid barnets olika åldrar, vilket skulle kunna vara en viktig del av den statistik som Försäkringskassan tar fram.

finns tillgänglig. Det mest anmärkningsvärda är att gruppen som inte tar ut föräldrapenning eller som tar ut mycket lite är så stabil över tid. Andelen pappor som inte tar ut föräldrapenning minskar markant i och med den första reserverade månaden, men därefter är förändringen marginell.

Det är också till stor del samma grupp av pappor som inte tog ut någon föräldrapenning på 1990-talet och som inte tar ut någon nu. Pappor med låg utbildning, utan anställning, egen företagare, utrikes födda pappor, och de med låg inkomst är överrepresenterade. Men studien fann att även pappor med högst inkomst inte tar ut föräldrapenning lika ofta. Det vore därför en förenkling att beskriva det som att det endast är de marginaliserade papporna som inte tar ut föräldrapenning, även om de dominerar.

Detta står i kontrast till vilka pappor som använder föräldraförsäkringen mest jämställt: de med medelhög inkomst, hög utbildning och som har jämställda attityder.⁴³

En könsneutral försäkring

En viktig faktor att nämna är att föräldraförsäkringen idag är könsneutral. Reglerna är samma för mammor och pappor och det talas endast om föräldrar där ingen har mer rättigheter än den andra. Ett tydligt exempel på detta är i graviditetspenningen där Försäkringskassans hemsida vänder sig till gravida personer och inte gravida kvinnor. Det som i andra länder kallas pappamånad benämns i Sverige som reserverad månad till vardera föräldern, även om de ofta kallas för pappamånader i den allmänna debatten. En situation när båda föräldrars rättigheter är viktiga är vid en separation. Rätten till föräldrapenning förändras inte av att föräldrarna inte bor ihop, utan både den förälder som barnet bor med och en umgängesförälder behåller i sådana fall sin rätt till föräldrapenning. Eftersom växelvis boende bland barn har blivit allt vanligare kan detta ses som att försäkringen är anpassad till dagens familjeformer. Men vid en tidig separation, eller om föräldrarna aldrig bott ihop, är det vanligare att barnet bor med mamman och då är det ovanligare att dela på föräldrapenningen. En studie visade nyligen att

ju yngre barnet är, desto färre dagar tar pappan ut i föräldrapenning efter en separation. Om föräldrar separerar redan barnets första år använder pappor i genomsnitt 10 dagar färre i föräldrapenning än om föräldrarna inte separerar, men pappans inkomst har mycket stor inverkan här. Om pappan har låg inkomst är uttaget mycket mindre än om han har en inkomst över genomsnittet.⁴⁴

Det visar sig också att eftersom pappor använder färre dagar efter en separation så blir det fler dagar som inte används och som brinner inne. Separerade pappor använder inte alltid sin reserverade del, och inte heller överlåter de alltid dagar till mamman. Konsekvensen blir att det används färre dagar med föräldrapenning för barn till föräldrar som separerar.

Konsekvenserna av att pappor inte tar föräldraledigt

Ofta fokuserar frågan om jämställdhet på att pappan ska inse värdet av att ta ut föräldraledighet, att det gagnar honom och att det gagnar barnet. I intervjustudier bekräftar pappor som varit lediga att det gav dem större förståelse och en närmare relation med barnet.⁴⁵ Emellanåt tar pappor upp att det varit

44 Inspektionen för socialförsäkringen 2017:11

45 Almqvist och Duvander 2014, Duvander, Haas och Thalberg 2017

motstånd på arbetsplatsen men sällan att det lett till repressalier eller andra negativa konsekvenser. Vi ser dock spår av att pappor som tar föräldraledigt inte får den bästa inkomstutvecklingen samtidigt som konsekvenserna av tid hemma är mycket mindre än för mammor och verkar också vara mer snabbt övergående. Vid en jämförelse av mammans och pappans inkomstutveckling efter första barnets födelse, har jag visat att det tar sju år för mamman att återigen nå samma inkomst som före barnets födelse, medan pappan under samma tid har ökat sin inkomst med 26 procent.⁴⁶ Detta påverkar förstås kvinnors pensioner senare i livet.⁴⁷ Det visar sig också att för mammor är inkomstutvecklingen mest positiv om de delar på föräldrapenningen inom spannet 40–60 procent medan papporna har en temporärt sämre inkomstutveckling. Dock kommer dessa pappor ifatt andra pappor under barnets förskoleår. Dessa siffror gäller föräldrar som fick sitt första barn 2005 och det är troligt att det sker en förändring av dessa förhållanden över tid. Försäkringskassan upprepade i stort sett samma analys för föräldrar till barn födda 2010 och bland dessa föräldrar framkom att de män som tar en kort föräldraledighet är de som har den bästa inkomstutvecklingen och varken de pappor

⁴⁶ ESO 2015

⁴⁷ Ståhlberg, *Kan pensionssystemet minska pensionsgapet mellan kvinnor och män?* Fores rapport 2022

som tar lång eller mycket kort (eller inget) kommer ifatt andra pappor under barnets förskoleår.⁴⁸

Vad som sällan diskuteras är hur situationen ser ut för mamman och barnet om pappan inte tar ut sin del av föräldraledigheten. Om pappan inte tar ut föräldrapenning får mamman tre månader färre dagar, det vill säga de reserverade månaderna som pappan inte kan skriva över till henne. Pappan kan också välja att inte skriva över sina resterande fem månader, en situation som kan uppstå om det finns en föräldrakonflikt eller om han har tänkt att använda dessa månader senare i barnets liv. Det bör påpekas att det inte är en specifik eller ovanlig situation att pappan inte använder sina tre reserverade månader, som nämnts har vart tredje barn en pappa som tar ut mindre än en månads föräldrapenning de första två åren i livet. Det finns naturligtvis en mängd olika situationer och olika strategier för barnets första tid, men det är anmärkningsvärt att det inte finns något större intresse för den grupp som tar ansvar för barnet (mammorna) när pappor inte följer den väg som den förda politiken uppmanar till. Den grupp som tar ansvar för omvårdnaden av barnen denna första tid, vilket till en överväldigande del är mammor, kan både vara särlevande och sammanboende med den

⁴⁸ Försäkringskassan Korta analyser 2020:3 Inkomstutveckling efter barnafödande: Vad händer med inkomsten efter att man fått barn?

andra föräldern. *Frågan som alltså inte ställs är hur situationen ser ut för den förälder och för barnet när pappan inte tar ut föräldrapenning.*

Det är många frågor kring detta som behöver besvaras. Att pappan inte tar ut någon föräldrapenning behöver för det första inte betyda att han inte tar ett omvårdnadsansvar. Exempelvis kan pappor som är arbetslösa säkerligen ta en stor del av omvårdnaden, vilket även gäller för pappor som arbetar skift eller studerar. Men även om situationen troligen är mycket olika för olika föräldrar så är det också troligt att det finns en grupp mammor som har svårt att få dagarna och ekonomin att räcka till och som är förlorare i en alltmer jämställd föräldraförsäkring. I de fall pappan inte anammar denna jämställdhet är det troligt att det får konsekvenser för mamman och barnet, konsekvenser som till stor del är ignorerade i dagens politik, i forskning och i den allmänna debatten. Den grupp som här drabbas är en sårbar grupp; de pappor som inte tar ut föräldrapenning är ofta de som har låg inkomst, ingen inkomst, ingen anställning, låg utbildning, och i många fall nyligen har invandrat. Mammorna har också låg inkomst och utbildning, och är i många fall invandrade. En krypande misstanke är att det är just för att gruppen är svag som den inte har uppmärksamhets. Detta för oss in i nästa tema: jämlikhet.

Jämlikhet – vem har tillgång till försäkringen?

Jämlikhet är ett bredare begrepp än jämställdhet då det även innefattar skillnader mellan andra grupper än de baserade på kön. De vanligaste är skillnader mellan grupper av olika social klass eller mellan inkomstgrupper och kan exempelvis bestå av skillnader mellan kvinnor med olika utbildningsnivå och yrken, eller i allmänhet mellan föräldrar med och utan kollektivavtal. Ofta ses det som ett problem om skillnader ökar mellan grupper, särskilt då det gäller tillgång till samhällets resurser. Olika tillgång som bygger på kön är som ovan beskrivet ofta på agendan, relativt väl undersökt och påtalas ofta. Men att olika grupper har olika tillgång till föräldrapenning ses mer sällan som ett problem. Olika typer av ojämlikhet kan vara svårare att definiera än ojämställdhet och uppmärksammas inte i någon högre grad i föräldraförsäkringen.

Om vi börjar med skillnader mellan kvinnor i hur de använder föräldraledighet skulle en alltför snabb blick kunna leda till att skillnader inte finns efter-

som nästan alla mammor tar ut föräldrapenning.⁴⁹ Men om vi ser närmare så finns det skillnader i uttag både mellan mammor med olika utbildning, inkomst och ursprungsland. Det är tydligt att mammor med högre utbildning tar ut färre föräldrapenningdagar och det är tydligt att mammor med medelinkomst är de som tar ut flest föräldrapenningdagar.⁵⁰ I en studie ser vi att det finns stora skillnader i hur föräldrapenningen användas mellan mammor som är inrikes födda och utrikes födda. De utrikes födda mammorna använder föräldrapenningen mer intensivt i början av barnets liv medan de inrikes födda sparar fler dagar till senare i förskoleåldern.⁵¹ Troligen har detta att göra med den ekonomiska situationen och att de utrikes födda mammorna inte har möjlighet att spara så många dagar. En annan förklaring kan vara att information om hur man sprider ut dagarna på ett strategiskt sätt inte är lättillgänglig information för alla grupper.

Utöver detta är troligen den viktigaste skillnaden mellan grupper av mammor vilken ersättning de får. Hur många som använder föräldrapenning på grundnivå, det vill säga som inte har arbetat i särskilt hög grad före födseln, varierar kraftigt mellan grup-

49 De få mammor som i statistiken som inte tar någon föräldrapenning alls kan i vissa fall ha att göra med oregistrerad migration, men det finns också problem med egenföretagares tillgång som vi behöver veta mer om (i framtida studier).

50 SOU 2014

51 Mussino och Duvander 2016

per. Bland inrikes födda mammor är gruppen som tar ut ersättning på grundnivå knappt tre procent medan den är runt hälften för mammor från Afrika och Mellanöstern.⁵² Vidare finns det stora skillnader mellan mammor i olika åldrar; bland mammor som är 20–24 år är det runt 45 procent som får ersättning på grundnivå och bland de som är 25–29 år är det 15 procent. Bland de mammor som är äldre är det alltså ovanligare att ersättningen ligger på grundnivå.⁵³ Alla dessa skillnader inom gruppen mammor bör tolkas och diskuteras i relation till deras arbetsmarknadssituation. Exempelvis är skillnader mellan inrikes och utrikes födda kvinnors deltagande på arbetsmarknaden bland de största i Sverige sett ur ett europeiskt perspektiv.⁵⁴

Det finns som bekant också skillnader i gruppen pappor. Skillnaderna kan i vissa fall se mindre ut, till exempel i ersättningsnivå mellan pappor med olika ursprung. Det har dock allra troligast att göra med att de pappor som inte skulle ha fått en rimlig ersättning inte tar ut någon föräldraledighet alls. De avstår helt enkelt vilket naturligtvis innebär en ännu större ojämlikhet inom gruppen pappor. Indirekt drabbar det även hela hushållet då mammorna är de enda som tar ut föräldrapenning.

52 Försäkringskassan 2021

53 Försäkringskassans databas

54 ESO 2021

Långsiktiga konsekvenser av en mer generös ersättning

Bland både kvinnor och män finns det alltså grupper som tar ut en mindre del av föräldrapenningen och de tenderar att vara de föräldrar som har det sämst ställt. Vad kan man göra åt det? Den höjning som skett i grundnivån från 60 kronor under hela 1990-talet till dagens 250 kronor per föräldrapenningdag är ett sätt att jämna ut skillnader i ojämlikhet och se till att familjer med sämst inkomster får ett grundskydd. Att ha ett sådant ”mixed system” där ersättningen både bygger på den tidigare inkomsten och att den är tillgänglig för alla föräldrar genom ett relativt högt grundskydd är något som ofta förespråkas internationellt.⁵⁵

Men det finns också problem med att ha en hög grundnivå, eller svårigheter med att kombinera en försäkringstanke som ska uppmåna till arbete med ett bidragssystem som värnar ekonomisk grundtrygghet. Studier visar att när grundnivån höjdes

från 60 till 120 kronor så ledde det till att först och främst kvinnor använde fler dagar och att det tog längre tid tills de fick en förvärvsinkomst efter att de hade varit hemma med föräldrapenning.⁵⁶ En hög ersättning utan att en förälder har arbetat kan alltså leda till att vissa grupper stängs ute från arbetsmarknaden på längre sikt. Detta går således på vissa sätt stick i stäv med målet om att alla som kan ska förvärvsarbeta och vara ekonomiskt självständiga.

En parallell kan dras till situationen för nyanlända invandrarföräldrar.⁵⁷ Före förändringarna 2017 fick föräldrar som invandrade med barn rätt till hela föräldrapenningen, det vill säga 480 dagar att använda, oberoende av barnets ålder vid invandringen, givet att barnet fortfarande var i en ålder som berättigar föräldrapenning (under 8 år till 2014 och därefter under 12 år). Det visade sig då att det under 2000-talet blev det allt vanligare att nyanlända föräldrar använde föräldrapenning för dessa barn och att det var mammorna som gjorde detta.⁵⁸ Även inrikes födda mammor som återinvandrade till Sverige med sina utlandsfödda barn använde föräldrapenning. Beräkningar visade att om mamman använde mycket föräldrapenning, ett användande som indikerade att mamman var hemma på heltid de första

56 Inspektionen för socialförsäkringen 2016, 2019

57 SNS 2021

58 *Bland papporna var det så ovanligt att ta ut föräldrapenning de första åren i Sverige att det knappt går att studera.*

åren, så inverkade detta negativt på den fortsatta sysselsättningen. Dessa mammor var oftare inaktiva på arbetsmarknaden: de studerade inte, var inte registrerade som arbetslösa och hade inte någon inkomst. Däremot innebar inte ett ”måttligt” användande av föräldrapenning (upp till 14 dagar i månaden) något negativt för sannolikheten att komma i arbete de kommande åren. Här kan vi alltså se en risk med att föräldraförsäkringen kan vara så generös att det på sikt leder till utanförskap och skapar svårigheter för integrationen på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis är det alltså svårt att kombinera en föräldraförsäkring som tryggar ett kortare avbrott från ett livslångt arbetsmarknadsdeltagande, med ekonomisk trygghet för alla barnfamiljer. Den linje som Sverige tagit är att sträva efter en balans mellan dessa två mål med försäkringen. Var den balansen ligger och hur kombinationen av drivkrafter att förvärvsarbeta och att ge en ekonomisk trygghet till alla barnfamiljer kommer också att ha konsekvenser för jämlikhet mellan föräldrar och familjer. Och det är viktigt att se denna jämlikhet både på kort och lång sikt då konsekvenserna av en bättre situation kortvarigt kan leda till en sämre situation långvarigt. Detta är dock till stor del även påverkat av annan politik, kanske främst arbetsmarknadspolitik. Föräldraförsäkringen blir en spegel av hur arbetsmarknaden fungerar.

Hur kan föräldraförsäkringen värna både jämställdhet och jämlikhet?

Det är viktigt att komma ihåg att föräldraförsäkringen finns i ett sammanhang och att det finns flera delar som inte tagits upp här. Exempelvis påverkar föräldrapenning hur stor pensionen blir, kollektivavtal är viktigt för ersättningen och jobbskatteavdraget påverkar familjens inkomst. Det finns flera olika faktorer som inte är huvudfaktorer i försäkringen men som ändå påverkar hur föräldrar väljer att dela dagarna. Detta gör försäkringen till mer av en grundförsäkring där det finns olika ytterligare faktorer som påverkar uttaget. Eftersom dessa faktorer är mycket ojämnt fördelade kan de öka skillnaderna mellan grupper, det vill säga ojämlikheten. Men jag lämnar andra faktorer åt sidan i denna rapport för att fokusera på föräldraförsäkringen.

I Sverige idag har vi ett tvåförsörjarsystem där båda föräldrarna uppmuntras och antas dela ansvar

både för ekonomin och för barnomsorgen. Systemet är upplagt för den grupp som följer denna uppmuntran om delat ansvar. Men vad händer med dem som inte har möjlighet att göra detta? Jag tänker här främst på de som antingen är ensamstående och de som inte har en arbetsmarknadssituation som är stabil nog för att kunna använda föräldraförsäkringen på bästa sätt.

Ensamstående är knappt nämnda i forskningen om föräldraledighet, och det är svårt att veta hur ensamstående ska definieras idag. Om en förälder har ensam vårdnad får hen hela föräldrapenningen, även de reserverade månaderna, och kan dela med annan nära vuxen eller den andra föräldern om hen vill. Det är mycket ovanligt med ensam vårdnad och knappast något som uppmuntras; det utestänger i de flesta fall pappan från rätt till omvårdnad och del av beslut som gäller barnet. Det är endast sju procent av alla barn mellan 1–17 år som har en förälder som har ensam vårdnad och för över sex procent av alla barn är det mamman som har denna vårdnad. Om vi tittar på endast ettåringar har 95 procent av alla barn föräldrar med gemensam vårdnad och i stort sett inga ettåringar har en pappa med ensam vårdnad.⁵⁹ Föräldrar med ensam vårdnad kan behöva extra stöd, något som knappt har diskuterats på allvar

sedan 2001 i utredningen *Ur fattigdomsfällan*⁶⁰ där ett generellt enförälderstöd till alla ensamstående föräldrar föreslås, på samma sätt som barnbidrag betalas till alla föräldrar idag. Frågan har återkommit i *Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd - minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet*⁶¹ men gäller då främst de ensamstående föräldrar med lägst inkomster, det vill säga ett behovsprövat bidrag. Om vi bara fokuserar på föräldraförsäkringen så kan gruppen ensamstående med ensam vårdnad inte sägas vara missgynnad. De är åtminstone till huvuddelen ensamt ansvariga för barnet och har därför rätt till hela föräldraförsäkringen, även de reserverade månaderna. De kan istället dela på den med andra närstående om de så önskar.

En mycket större grupp är de föräldrar som tar huvudansvar för barnets omvårdnad men som har gemensam vårdnad med den andra föräldern. De kan bo tillsammans men också isär och det finns många olika situationer med mer eller mindre delat ansvar. De allra flesta särlevande föräldrar har gemensam vårdnad och delar i olika hög grad på ansvaret för barnen. Det är inte självklart var gränsen för delat ansvar går, särskilt i de fall där föräldrarna bor isär men har delat ansvar genom växelvis boende och mer eller mindre gemensamma beslut om barnen.

60 SOU 2001:24

61 BUMS SOU 2018:13

Samtidigt ska vi komma ihåg att över hälften av alla barn till särlevande föräldrar bor huvuddelen eller hela tiden hos sin mamma.⁶² En del av de föräldrar som bor isär delar på föräldrapenningen men det är vanligare att pappan inte använder föräldrapenning. Det finns också en stor grupp av föräldrar som bor ihop där bara mamman tar ut föräldrapenning och tar i vissa fall ett större ansvar för barnen än i de fall då föräldrarna bor isär. Till det kommer faktumet att bland de föräldrar där bara en tar ut föräldrapenning kan det finnas de som delar på ansvaret genom att den andra förvärvsarbetar och tar ansvaret för ekonomin. Det finns naturligtvis väldigt många som delar på ansvaret för barnets omvårdnad även om de inte delar på föräldraledigheten.

Trots denna villervalla av definitioner och oklarheter i vad det betyder att faktiskt dela föräldraledigheten kvarstår det faktum att så många som vart tredje barn har en pappa som knappt tar ut någon föräldrapenning de två första åren. Det indikerar att det finns många föräldrar som i praktiken är ensamma om ansvaret för barnet, även då de har gemensam vårdnad. Det betyder att deras situation försämras när lagstiftningen utgår ifrån att ansvaret för barnen delas mellan föräldrarna. I praktiken blir föräldraledigheten kortare för dem. Detta är en

uppenbar jämställdhetsfråga eftersom det oftast är papporna som inte tar föräldraledigt. Det är en fråga som dessutom blir allt viktigare när en större del av föräldraledigheten reserveras för vardera föräldern. Den nuvarande konstruktionen försämrar alltså för denna grupp av föräldrar. Samtidigt har konstruktionen med tre reserverade månader lett till att den största gruppen föräldrar har börjat dela ansvaret för barnen i större utsträckning.

Detta är som sagt en uppenbar jämställdhetsfråga men det är också en jämlikhetsfråga eftersom de familjer där papporna tar ut lite eller ingen föräldraledighet ofta är de som har det sämst ställt. Något tillspetsat kan man säga att medelklassens jämställdhet sker på bekostnad av att arbetarklassens kvinnor ensamma får ansvara för sina barn med sämre villkor (det vill säga kortare föräldraledighet). Det är rimligt att denna grupp ägnas större intresse, både vad gäller deras ekonomiska situation och deras möjlighet att klara omvårdnaden av barnen. Samtidigt som jämställdhet uppmuntras är det dags att undersöka hur situationen ser ut för de föräldrar som har ett ojämnt uttag. Om extra stöd behövs för denna grupp är det kanske ett stöd som ligger utanför föräldraförsäkringen som är det mest lämpliga, men det kan också finnas reformer som begränsar användningen av föräldraförsäkringen baserat på barnens ålder som kan

vara verksamma för denna grupp. Men, för att upprepa mig, vi vet för lite om denna grupp och vad som hindrar dem från att dela på föräldraledigheten och vilka konsekvenser det får för den förälder som tar huvudansvaret för barnen. Här finns ett stort behov av mer forskning innan effektiva förslag kan läggas fram. Min poäng är främst att fokus bör åtminstone till viss del flyttas från pappor som inte tar ut någon föräldrapenning alls till mammor och barn som därmed får en reducerad tillgång till försäkringen.

Föräldraledighet och arbetsmarknadsvillkor

Den andra stora gruppen som inte använder de reserverade månaderna för pappan är de som arbetar i otrygga anställningar med sämre villkor. Om de har mycket låg inkomst får de en lägre ersättning, men en ersättning som ändå i många fall gör det möjligt att vara föräldraledig. Grundnivån på 7 500 kronor i månaden går knappast att leva på men är ett relativt stort tillskott i en familj där den andra föräldern har en förvärvsinkomst. Denna kortsiktigt relativt goda situation kan dock få långsiktigt negativa konsekvenser som att den förälder som är föräldraledig fjärras från arbetsmarknaden och får långsiktiga svårigheter att försörja sig. I förlängningen kan vi få

en grupp som permanent står utanför arbetsmarknaden och bara till viss del har tillgång till en allmän försäkring. Detta är inte bara en jämlikhetsfråga utan också en jämställdhetsfråga eftersom det till absolut största delen handlar om kvinnor.

Frågan är vad föräldraförsäkringen kan göra här. Det är knappast föräldraförsäkringen som har skapat den sämre situation som dessa föräldrar har på arbetsmarknaden. Det är snarare en förändrad arbetsmarknad där kraven är högre idag för att kunna få regelbundna fasta jobb, något som blivande föräldrar förväntas ha enligt föräldraförsäkringens utformning. Föräldraförsäkringen bygger alltså på en situation som inte riktigt gäller på arbetsmarknaden längre. En lång ledighet riskerar att förvärpa situationen på sikt för vissa grupper. Det är ett faktum som är svårt att hantera inom föräldraförsäkringen och det är troligt att de stora lösningarna här ligger i arbetsmarknadsreformer. Däremot är föräldraförsäkringens krav på att ha arbetat i åtta månader med en inkomst över grundnivån en ganska strikt regel sett ur ett internationellt perspektiv som skulle kunna ändras. Om det vore lättare att få rätt till inkomstrelaterad föräldrapenning skulle det vara till stor hjälp för många, både på kort och lång sikt.

Flexibiliteten i hur föräldrar kan ta ut föräldraförsäkringen gör tiden hemma olika lång för olika

barn. Det gör det svårt att jämföra mammans och pappans tid hemma och det är ibland ett gissel för arbetsgivare som måste handskas med den ovillkorliga rätten till föräldraledighet från födseln till och med att barnet blir 12 år. Men kanske bör man också se användandet av flexibiliteten som något positivt där föräldrar faktiskt utnyttjar sin rätt, så att de kan anpassa användandet till den specifika situationen. En allmän försäkring som är lika för alla men kan individuellt anpassas, låter idealt men är naturligtvis helt beroende av att den individuella ekonomin tillåter anpassningen. Det visar sig också att det inte går att bestämma hur mycket som helst i en försäkring. Föräldrar gör ändå som de vill till viss del. Politikens stora utmaning från ett jämlikhetsperspektiv blir att göra möjligheterna i föräldraförsäkringen tillgängliga för flera grupper av föräldrar, helst lika tillgängliga. Att förbättra möjligheterna i föräldraförsäkringen för dem som har låga löner och otrygga anställningar måste dock hela tiden vägas mot ojämlikheten som kan komma av att kvinnor (och män) skaffar barn innan de har fast förankring på arbetsmarknaden och därför får en långsiktigt sämre ekonomisk situation. Det är inte heller alltid lätt att förutse utvecklingen på sikt. Ett exempel är att ett stort uttag av föräldrapenning riskerar att föräldern, oftast mamman, får en lägre pension än hon annars skulle ha.

Vad är viktigast för framtidens föräldraförsäkring?

Föräldraförsäkringen har funnits i snart 50 år och även om mycket reformerats så bygger den fortsatt på samma grundidé. Sverige var först med att introducera en betald föräldraförsäkring till båda föräldrarna och det kan ses som en framgångsrik idé när allt fler länder introducerar liknande möjlighet till föräldraledighet. EU har infört ett direktiv om minst två betalda månader ledighet till vardera föräldern, något som kan leda till stora framsteg för jämställdheten i Europa.⁶³ Detta gör på intet sätt att frågan är avklarad och min slutsats är att minst tre viktiga poänger måste hållas aktuella för framtidens föräldraförsäkring.

Det första är att det är otroligt viktigt att kontinuerligt följa upp och granska användandet av föräldraförsäkringen. Den statistik som beskrivs i denna rapport visar endast vissa aspekter av användandet, men ändå står det klart att det är viktigt att komplettera olika mått med varandra, att arbeta för att ta fram de

63 EU 2019/1158

mått som visar användandet och hela tiden kritiskt förhålla sig till statistiken. Exempelvis underskattar ett mått på de betalda föräldrapenningdagarna ofta tiden hemma eftersom många ”sprider ut dagarna”. Ett annat exempel är att det vanligaste måttet på att pappor tar ut en tredjedel av alla dagar missar den stora grupp som inte tar ut något alls.

Inspektionen för socialförsäkringen visar att en stor andel, så många som vart tredje barn, har en pappa som tar ut max 29 dagar under barnets första två år. Vi kan i statistiken se vad som karakteriserar denna grupp, men vi behöver även titta djupare och undersöka vilka anledningar som finns bakom att dessa pappor avstår från betald föräldraledighet. Ännu viktigare är det att fokusera på mammorna och barnen i de fall där pappan inte använder föräldraledigheten. Här behövs både mer statistik och analys av deras situation, men också djupare analyser av vilka villkor dessa mammor har och hur de upplever situationen.

En ytterligare viktig poäng är att det fokus på jämställdhet som funnits i föräldraförsäkringen behöver kompletteras med ett fokus på jämlikhet. När föräldraförsäkringen infördes på 1970-talet var skillnaderna mellan kvinnor och mäns möjligheter på arbetsmarknaden dominerande även för vad som i mer allmänna termer kan ses som lika villkor, eller

jämlikhet. Idag har gruppen kvinnor både fått en given plats på arbetsmarknaden och diversifierats. Villkoren för nya grupper behöver värnas, exempelvis nyanlända, lågutbildade och de utan fasta anställningar. Idag är det alltså viktigt att komplettera målet om ett jämställt föräldraskap med att ett jämställt föräldraskap ska vara möjligt för alla grupper i samhället. Alla grupper bör se det som möjligt att ha barn och att försörja dem i kombination med att ta delat omvårdnadsansvar om dem. Det påbörjade arbetet med inkluderandet av olika familjeformer i familjepolitiken behöver utvidgas till att också inkludera föräldrar med olika ekonomiska villkor. Möjlighet till jämställdhet i föräldraskapet bör finnas för alla grupper och vara en självklarhet att sträva efter. Skillnaderna i jämställdhet, att pappor tar mycket mindre och kortare föräldraledighet än mammor, förstås bäst om bilden kompletteras med ett perspektiv av jämlikhet.

Den tredje poängen är att det är lika viktigt att ständigt följa upp föräldraförsäkringens regler och reformer för att säkra att de är så väl anpassade som möjligt till dagens situation, som det är att följa upp användandet av föräldraförsäkringen. Jag har nämnt exempel om att barn till föräldrar som separerar får tillgång till färre dagar då de dagar som inte används av pappan brinner inne. Andra exempel som bör reflekteras

kring är exempelvis behovet av den stora flexibiliteten, och grundnivåns kort- och långsiktiga konsekvenser. Vidare är det problematiskt att de reserverade dagarna inte gäller för föräldrar som använder försäkringen på grundnivå.⁶⁴ Föräldraförsäkringsutredningen från 2017⁶⁵ följde i spåren av föräldraförsäkringsutredningen 2003⁶⁶, men mycket av de problem som påtalas i utredningarna har inte lett till några förändringar av föräldraförsäkringen. Det är dock många faktorer som inte legat inom ramen för dessa utredningar, till exempel arbetsmarknadspolitiken och skattesystemet. Eftersom föräldraförsäkringen är central för ett flertal politiska mål, och avgörande för att det ska vara möjligt att samtidigt ha barn och kunna arbeta, behövs en ständig bevakning av föräldraförsäkringens konsekvenser från flera perspektiv.

64 SNS 2021, Inspektionen för socialförsäkringen 2021

65 SOU 2017:101

66 SOU 2003:36

Om Fores

På den gröna och liberala tankesmedjan Fores arbetar vi varje dag för att söka de lösningar och reformer som Sverige behöver, för att försvara den liberala demokratin så som vi känner den. Vi står med den ena foten i akademien och forskningen och med den andra i samhällsdebatten. Genom våra temagrupper Tillväxt, Trygghet och Tillit söker vi forskningsbaserade, framtidsoptimistiska reformförslag. Vi publicerar studier, böcker och rapporter samt arrangerar och medverkar i seminarier, samtal, debatter och projekt. Fores är hubben för den liberala demokratis vänner och driver därför bland annat Foresakademien och Reformpuben för nätverkande och idéutveckling. Besök gärna www.fores.se för mer information.

Om författaren

Ann-Zofie Duvander är professor i sociologi och demografi och verksam vid Stockholms universitet och Mittuniversitetet. Hennes forskning handlar om familjepolitik och särskilt föräldraförsäkringen även ur internationellt perspektiv. Duvander har även erfarenhet av arbete på Inspektionen för socialförsäkringen, Försäkringskassan och Riksförsäkringsverket.

Referenser

- Almqvist, A., & Duvander, A.** (2014). Changes in gender equality? Swedish fathers' parental leave, division of childcare and housework. *Journal of Family Studies*, 20(1), 19–27. <https://doi.org/10.5172/jfs.2014.20.1.19>
- Brandth, B., & Kvande, E.** (2019). Flexibility: Some consequences for fathers' caregiving. Pp 205–222 i P. Moss, A. Duvander, A. Koslowski (Eds.), *Parental leave and beyond: Recent development, current issues, and future directions* (p. 187–204). Policy Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvfrxng.17>
- Bungum, B. & Kvande, E.** (2020) 'Norway country note', in Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. and Moss, P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2020*. Available at: <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/>
- Cedstrand, S.** (2011) *Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark*. Umeå: Boréa.
- Dobrotić, I., & Blum, S.** (2020). Inclusiveness of parental-leave benefits in twenty-one European countries: Measuring social and gender inequalities in leave eligibility. *Social Politics*, 27(3), 588–614.
- Doucet, A.** (2021). Social inclusive parenting leaves and parental benefit entitlements: rethinking care and work binaries. *Social Inclusion*, 9(2), 227–237.

- Duvander, A., & Johansson, M.** (2012). What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use?. *Journal of European Social Policy* 22(3), 319–330. <https://doi.org/10.1177/0958928712440201>
- Duvander, A.** (2014). How long should parental leave be? Attitudes to gender equality, family, and work as determinants of women's and men's parental leave in Sweden. *Journal of Family Issues*, 35(7), 909–926. <https://doi.org/10.1177/0192513X14522242>
- Duvander, A., Haas, L., & Thalberg, S.** (2017). Fathers on leave alone in Sweden: Toward more equal parenthood?. In Margaret O'Brien & Karin Wall (Eds.), *Comparative perspectives on work-life balance and gender equality* (p. 125-145). Springer Open. https://doi.org/10.1007/978-3-319-42970-0_8
- Duvander, A., Mussino, E., & Tervola, J.** (2020). Similar Negotiations over Childcare? A Comparative Study of Fathers' Parental Leave Use in Finland and Sweden. *Societies*, 11(3):67. <https://doi.org/10.3390/soc11030067>
- Duvander, A., & Jans, A.** (2009). Consequences of Fathers' Parental Leave Use: Evidence from Sweden. *Finnish Yearbook of Population Research*, p. 51-62
- Duvander, A., & Olsson, S.** (2012). Nyanlända invandrades användning av föräldrapenning i SOU 2012:9 *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning*.
- Duvander, A., & Viklund, I.** (2020). How long is a parental leave and for whom? An analysis of methodological and policy dimensions of leave length and division in Sweden. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40(5/6):479–494.

- Duvander, A., & Viklund, I.** (2014). Kvinnors och mäns föräldraledighet kap. 2 i SOU 2014:28 *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*
- Eriksson, H.** (2011). The gendering effects of Sweden's gender-neutral care leave policy. *Population Review* 50(1):156-169.
- Europaparlamentets och rådets direktiv** (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU, EUT L 188/79.
- ESO** (2015). *Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet*. En rapport till expertgruppen i studier i offentlig ekonomi (ESO) 2015:5.
- ESO** (2021). *Försörjning med fördröjning – En ESO rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden*. 2021:17.
- Eydal, G.B. & Gíslason, I.V.** (2021) 'Iceland country note', in Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. och Moss, P. (red.) *International Review of Leave Policies and Research 2021*. Available at: <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/>
- Ferrarini, T., & Duvander, A.** (2010). Earner-carer model at the cross-roads: reforms and outcomes of Sweden's family policy in comparative perspective. *International Journal of Health Services*, 40(3), 373–398. <https://doi.org/10.2190/HS.40.3.a>
- Försäkringskassan**, *Socialförsäkringen i siffror 2021*. Forsakringskassan.se
- Försäkringskassan**, *Förändringar inom socialförsäkrings- och bidragsområdena 1968-01-01–2019-09-01*

- Försäkringskassan** (2019). *Jämställd föräldraförsäkring. Utvärdering av de reserverade månaderna i föräldraförsäkringen*. Socialförsäkringsrapport 2019:2.
- Försäkringskassan** (2020). *Betald och obetald föärlädräledghet. Hur flexibla är föräldrar under barnens två första levnadsår?* Socialförsäkringsrapport 2020:3.
- Försäkringskassan** (2014). *Socialförsäkringen i siffror. Temakapitel – Föräldraförsäkringen 40 år*.
- Försäkringskassan** (2020). 'Inkomstbortfallsprincipen försvagas över tid', *Korta Analyser* 2020:2.
- Geisler, E., & Kreyenfeld, M.** (2011). Against all odds: fathers' use of parental leave in Germany. *Journal of European Social Policy*, 21(1):88–99.
<https://doi.org/10.1177/0958928710385732>
- Gupta, N.D., Smith, N., & Verner, M.** (2008). The impact of Nordic countries' family friendly policies on employment, wages and children. *Review of Economics of the Household*, 6:65–89.
- Haas, L., Allard, K., & Hwang, P.** (2002). The impact of organizational culture on men's use of parental leave in Sweden. *Community, Work & Family*, 5(3):319–342.
<https://doi.org/10.1080/1366880022000041801>
- Inspektionen för socialförsäkringen** (2012). *Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen*. ISF Rapport 2012:4.
- Inspektionen för socialförsäkringen** (2018), 'Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början', Rapport 2018:14.
- Inspektionen för socialförsäkringen** (2017). *Föräldrapenning uttag före och efter en separation. En analys av hur separerade föräldrar använde föräldrapenning i jämförelse med de som inte separerade* Rapport 2017:11.

Inspektionen för socialförsäkringen (2021) Pappor som inte använder föräldrapenningen ISF granskar och analyserar 2021:12.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Ökat uttag av dagar med föräldrapenning – En analys av införandet av en 4-årsgräns och uppdelning av dagar med olika ersättningsnivåer*. Rapport 2020:4.

Inspektionen för socialförsäkringen (2020) *Vad vet föräldrar om föräldrapenningen? En redovisning av nyblivna föräldrars kunskaper om reglerna för föräldrapenning*. Rapport 2020:3.

Inspektionen för socialförsäkringen (2019), *Effekter av höjd ersättning i föräldrapenning på grundnivå. En analys av effekter på barnafödande och förvärvsarbete av höjd ersättning i föräldrapenningens grundnivå*. Rapport 2019:6.

Inspektionen för socialförsäkringen (2018). *Dubbeldagar – vissa pappors väg in i föräldraförsäkringen? En analys av pappors uttag av föräldrapenning under barnets första levnadsår, före och efter införandet av dubbeldagar*. Rapport 2018:13.

Inspektionen för socialförsäkringen (2018), *Höjd grundnivå i föräldrapenningen. Har uttaget av föräldrapenning påverkats?* Rapport 2016:1.

Inspektionen för socialförsäkringen (2013), *Föräldrapenning och föräldraledighet. Mått på olika aspekter av föräldraledighet*. Rapport 2013:13.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012), *Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare, En analys av utvecklingen under 2000-talet*. Rapport 2012:18.

- Inspektionen för socialförsäkringen** (2012), *Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen*. Rapport 2012:4.
- Karimi, A., Lindahl, E., & Skogman Thoursie, P.** (2012). *Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud*. IFAU Rapport 2012:22.
- Kitterød, R.H., Halrynjo, S., & Østbakken, K.M.** (2017). *Pappaperm? Fedre som ikke tar fedrekvote – hvor mange, hvem og hvorfor?* Rapport - Institutt for samfunnsforskning Rapport 2017:2.
- Klinth, R.** (2002). *Göra pappa med barn: Den svenska pappapolitiken. 1960–1995*. Umeå: Boréa.
- Lammi-Taskula** (red). 2022. Young parents on parental leave in the Nordic countries. Finnish Institute for health and welfare (THL) <https://www.julkari.fi/handle/10024/144170>
- Lundborg, P.** (2000). Vilka förlorade jobbet under 1990-talet? i SOU 2000:37 *Välfärdens förutsättningar. Arbetsmarknad, demografi och segregation*.
- Lundqvist, Å.** (2011). *Family Policy Paradoxes. Gender Equality and Labour Market regulation in Sweden, 1930–2010*. Policy Press.
- Ma, L., Andersson, G., & Duvander, A.** (2020). Fathers' uptake of parental leave: Forerunners and laggards in Sweden 1993–2010. *Journal of social policy*, 49(2):361–381. <https://doi.org/10.1017/S0047279419000230>
- Marynissen, L., Mussino, E., Wood, J, & Duvander, A.** (2019). Fathers' Parental Leave Uptake in Belgium and Sweden: Self-Evident or Subject to Employment Characteristics? *Social Science*, 8(11):312. <https://doi.org/10.3390/socsci8110312>

- McKay, L., Mathieu, S. & Doucet, A.** (2016). 'Parental-leave rich and parental-leave poor: inequality in Canadian labour market based leave policies', *Journal of Industrial Relations*, 58(4), 543-562.
- Mussino, E., & Duvander, A.** (2016). Use it or save it? Migration background and parental leave uptake in Sweden. *European Journal of Population*, 32(2), 189-210. <https://doi.org/10.1007/s10680-015-9365-x>
- Nylin, A., Musick, K., Billingsley, S., Duvander, A., & Evertsson, M.** (2021). Trends in women's relative earnings within couples across the transition to parenthood in Sweden, 1987-2007. *European Sociological Review*, 37(3):349-364. <https://doi.org/10.1093/esr/jcaa056>
- Riksförsäkringsverket** (2003). *Mamma, pappa, barn – tid och pengar*. Socialförsäkringsboken 2003.
- Riksrevisionen** (2018). *Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare*. RiR 2018:1.
- Rostgaard, T. & Ejrnæs, A.** (2021). How Different Parental Leave Schemes Create Different Take-Up Patterns: Denmark in Nordic Comparison, *Social Inclusion*, 9(2): 313-324. doi: 10.17645/si.v9i2.3870.
- SNS** (2021). *Föräldraledighet: Hinder eller möjlighet för etablering i samhället?* SNS förlag. <https://www.sns.se/artiklar/foraldraledighet-hinder-eller-mojlighet-for-etablering-i-samhallet/>
- Statistiska centralbyrån** (2014). Olika familjer lever på olika sätt: om barns boende och försörjning efter en separation. *Demografiska rapporter*. 2014: 1.
- SOU 2001:24**. *Ur fattigdomsfällan*.

- SOU 2003:36.** *En jämställd föräldraförsäkring?*
- SOU 2014:28** (Duvander, A. & Viklund, I.). Kvinnors och mäns föräldraledighet. In Katarina Boye & Magnus Nermo (Eds.), *Lönsamt arbete – Familjeansvarets fördelning och konsekvenser*, SOU 2014:28 (p. 23-61). Arbetsmarknadsdepartementet
- SOU 2017:101**, *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen.*
- SOU 2018:13.** *Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd - minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet*
- Stanfors, M.** (2007). *Mellan arbete och familj. Ett dilemma för kvinnor I 1900-talets Sverige*, SNS Förlag.
- Sundström, M., & Duvander, A.** (2002). Gender division of childcare and the sharing of parental leave among new parents in Sweden. *European Sociological Research*, 18(4):433-447. <https://doi.org/10.1093/esr/18.4.433>
- Windwehr, J., Duvander, A., Ellingsaeter, A., Björk Eydal, G., Humer, Ž., & Nakazato, H.** (2021). The nordic model of father quotas in leave policies: a case of policy transfer?. *Social Politics* <https://doi.org/10.1093/esr/jcaa056>

ANN-ZOFIE DUVANDER

ÄR FÖRÄLDRAFÖRSÄKRINGEN JÄMSTÄLLD OCH JÄMLIK?

Föräldraförsäkringen var en jämställdhetsrevolution när den introducerades i Sverige 1974. Dock har vi ett halvt sekel senare fortfarande inte uppnått en jämställd fördelning mellan kvinnor och män. 2021 tog männen ut 30 procent av föräldrapenningen. Det ojämställda uttaget av föräldrapenning ger kvinnor en lägre livsinkomst, vilket påverkar deras pensioner och ger en statligt finansierad systematisk ojämställdhet i Sverige. Det föranleder frågan: bör föräldraförsäkringen reformeras?

I rapporten synliggör professor Ann-Zofie Duvander att både ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv behövs vid analyser av föräldraförsäkringens reformbehov. Det fokus på jämställdhet som funnits i föräldraförsäkringen behöver kompletteras med ett fokus på jämlikhet. Användningen av föräldraförsäkringen måste kontinuerligt följas upp och granskas. Föräldraförsäkringens regler och reformer bör utvärderas för att säkerställa att de är så väl anpassade som möjligt till dagens situation. Först då kan man utforma rätt reformer av föräldraförsäkringen för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Rapporten är den andra i den gröna och liberala tankesmedjan Fores rapportserie om jämställdhet.

