



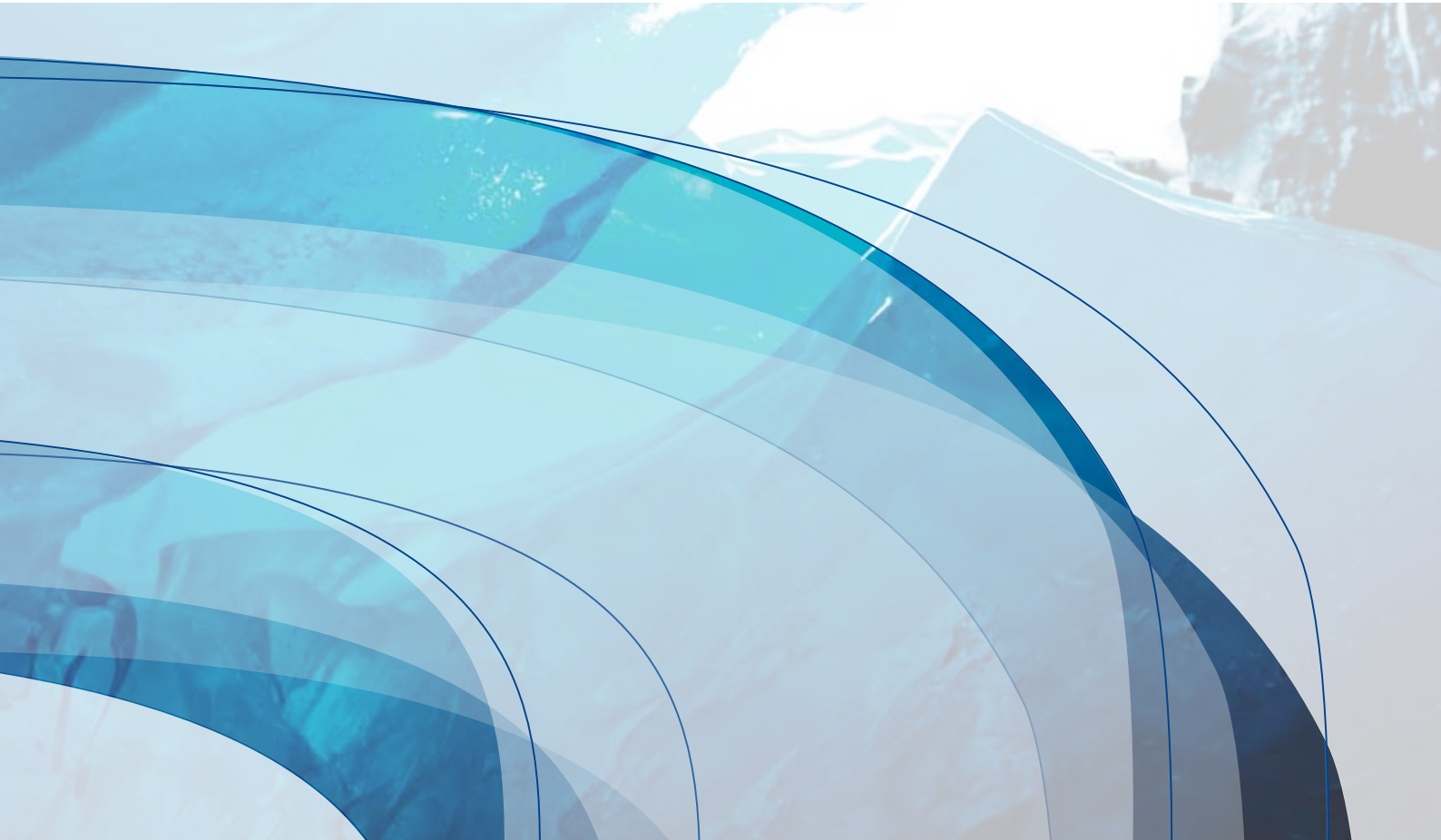
norden

Nordisk Ministerråd

Nu handlar det om pengarna

Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv
i de nordiska statsbudgetarna

Slutrapport från projekt 2004-2006



Nu handlar det om pengarna

Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i de nordiska statsbudgetarna

ANP 2006:765

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2006

ISBN 92-893-1397-8

Tryck: Scanprint a/s

Layout: Par No 1

Upplaga: 500

Tryckt på miljövänligt papper som uppfyller kraven i den nordiska miljösvanemärkningen.

Publikationen kan beställas på www.norden.org/order.

Fler publikationer på

www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark



Nordiska ministerrådet

Store Strandstræde 18

DK-1255 Köpenhamn K

Telefon (+45) 3396 0200

Fax (+45) 3396 0202

Nordiska rådet

Store Strandstræde 18

DK-1255 Köpenhamn K

Telefon (+45) 3396 0400

Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiska samarbetet

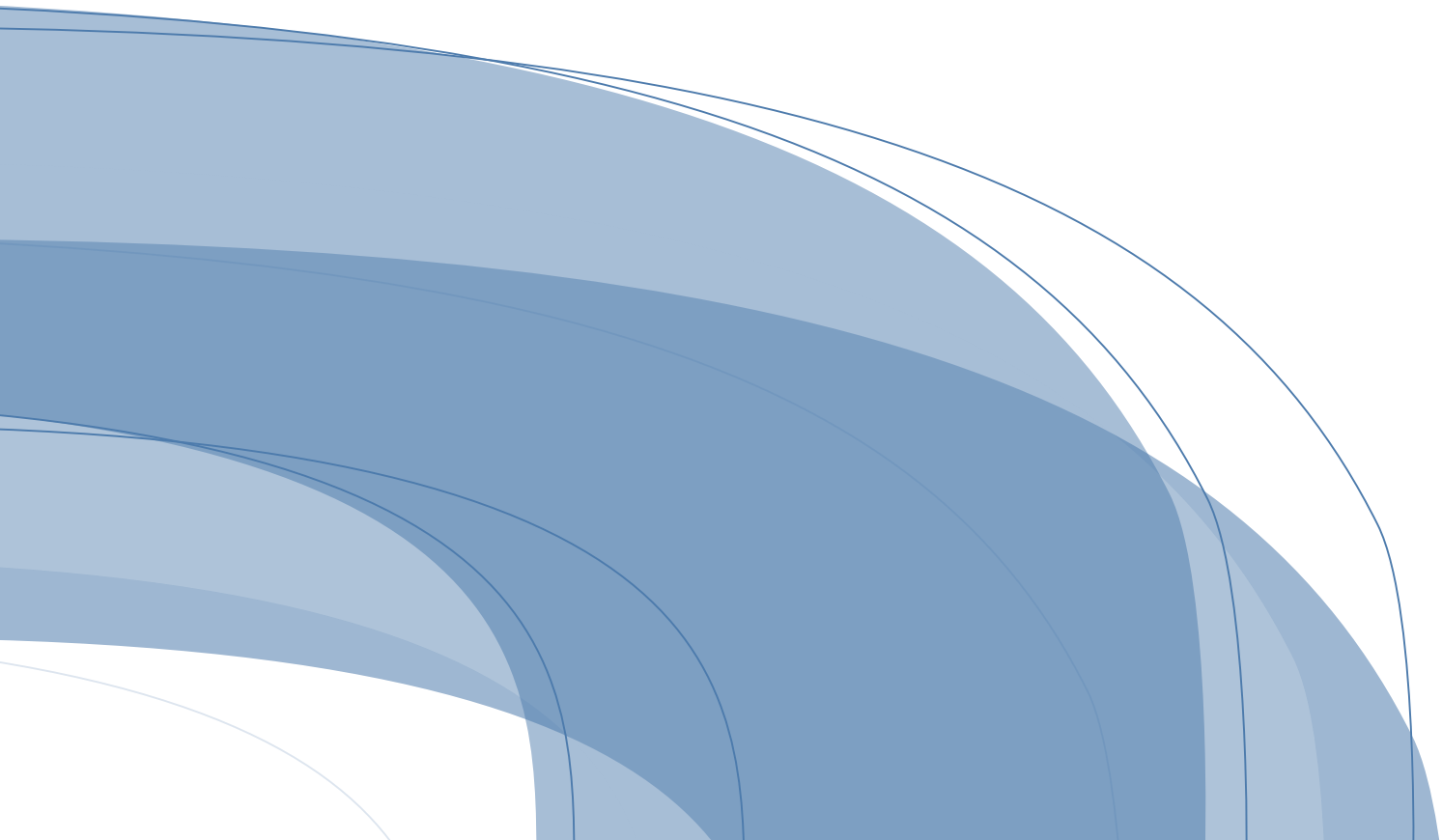
Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland. Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa. Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nu handlar det om pengarna

Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv
i de nordiska statsbudgetarna

Slutrapport från projekt 2004-2006

Författer: Catharina Schmitz



Innehåll

1

Sammanfattning 6

2

Inledning 9

2.1 Strategier och utmaningar för jämställdhetsarbetet 10

2.2 Gender Budgeting 11

2.3 Vad kan Gender Budgeting tillföra? 11

2.4 Projektet 13

2.5. Jämställdhetsarbete i Norden 14

2.6 Ekonomisk styrning i de nordiska länderna 16

2.7 Utmaningar 17

3

Strategi för

jämställdhetsintegrering av budgetprocessen 18

3.1 Den ekonomiska styrningen av offentlig sektor 18

3.2 Underlagen för den ekonomiska styrningen 22

3.3 Könsuppdelad statistik – ett viktigt redskap 23

4

Strategi för en hållbar

jämställdhetsintegrering i budgetprocessen 25

4.1 Styra förändringsarbetet 26

4.2 Utbildning 30

4.3 Metoder 31

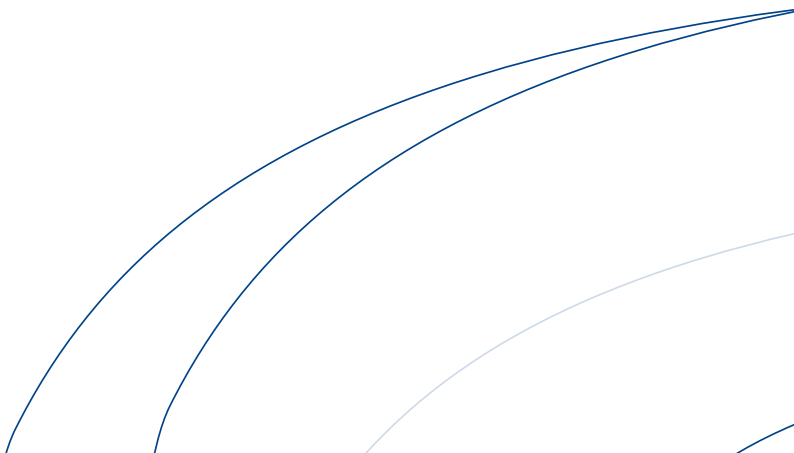
4.4 Samordning och organisation 36

5

Slutsatser 38

5.1 Slutsatser från den nordiska ländernas pilotprojekt 38

5.2 Sammanfattande slutsatser 39



Forord

Dagens nordiske velferdssamfunn er et resultat av langsiktig og målrettet politisk arbeid, der utvikling av likestilte samfunn har vært og er en kjerneverdi. Denne utviklingen har ført til en erkjennelse av at likestilling mellom kvinner og menn er en forutsetning for holdbar utvikling og dermed svært viktig for utformingen av det framtidige samfunnet.

I løpet av det siste året har Nordisk ministerråd satt søkelys på hvordan Norden kan møte globaliseringen og hva som gjør Norden til en vinnerregion. Hva er de nordiske konkurransefortrinn, og hvordan kan vi bruke disse til å møte framtidens utfordringer?

Flere av de nordiske særtrekk er forbundet med likeverd og likestilling, og dette blir lagt merke til ute i verden. Vi i Norden bør ta vare på dette konkurransefortrinnet og fortsette å utvikle metoder og arbeidsmåter for å løfte fram et likestillingsperspektiv innenfor alle samfunnsområder. I dag finnes fortsatt betydelige forskjeller mellom kvinner og menn blant annet når det gjelder fordeling av økonomiske ressurser, makt og innflytelse.

Det tverrfaglige arbeidet som gjennom dette prosjektet er blitt drevet har både vært spennende og utfordrende, ettersom

området er nytt. Gjennom prosjekter har de nordiske land arbeidet sammen for å finne nye metoder og angrepvinkler for å integrere et likestillingsperspektiv i den økonomiske styringen av offentlig sektor. I rapporten diskuteres hvordan mål- og resultatstyringen kan utvikles gjennom å tydeliggjøre forbindelsene mellom mål, midler og resultat i et kjønnsperspektiv. Nordisk ministerråd håper at rapporten bidrar positivt til det fortsatte utviklingsarbeidet.

Å integrere et kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettprosessen og i økonomisk politikk gir en mer treffsikker virkemiddelbruk, og dermed en mer effektiv bruk av økonomiske og menneskelige ressurser. I så måte er dette perspektivet viktig for utviklingen av det framtidige velferdssamfunnet.

Rigmor Duun Grande

Afdelingschef

Afdelingen for Kultur, Lovgivning og Ligestilling

1 Sammanfattning

I de nordiska länderna är jämställdhetsintegrering en viktig strategi för jämställdhetsarbetet. Jämställdhetsintegrering innebär att beslut inom alla politikområden ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Syftet med jämställdhetsintegreringsarbete är att visa när rutiner, förhållningssätt och kulturer är könsblinda och förändra dem så de utformas utifrån kunskap och fakta om kvinnors respektive mäns villkor.

I det pågående utvecklingsarbetet i Norden inriktas nu jämställdhetsintegreringsarbetet på att också omfatta den statliga budgetprocessen. Målet för den ekonomiska styrningen är att tillgodose politikernas krav på beslutsunderlag som bidrar till god kontroll av statens finanser samt en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar. Det är i budgetprocessen som nationella jämställdhetsmål kan omsättas i konkret utgifts- och skattepolitik. Om ett köns- och jämställdhetsperspektiv integreras i budgeten stärks jämställdhetsarbetet, samtidigt som jämställdhetsintegrering kan utveckla och förbättra den ekonomiska styrningen och därmed bidra till att målen för den ekonomiska styrningen uppfylls.

Arbetet med att integrera ett köns- och jämställdhetsperspektiv i budgeten ser olika ut i de nordiska länderna, såväl när det gäller strategier som genomförande. Sammantaget har det fokuserat på följande tre områden:

- den ekonomiska styrningen av den offentliga sektorn
- underlagen till den ekonomiska politiken
- framtagande av könsuppdelad statistik.

Den ekonomiska styrningen kan utvecklas så att mål- och resultatstyrningen också ur ett könsperspektiv tydliggör sambanden mellan mål, medel och resultat. Det kan göras genom att utveckla och integrera jämställdhetsanalyser och/eller konsekvensanalyser som del i budgetberedningsprocessen. Därefter formuleras jämställdhetsmål och slutligen utvecklas uppföljningen av de jämställdhetspolitiska målen.

Den andra komponenten i en fullt genomförd jämställdhetsintegrering av budgetprocessen är att utveckla underlagen för ekonomisk styrning. Dom utgångspunkter som har diskute-

rats inom detta projekt är att de rapporter, beräkningar och prognoser som ligger till grund för den ekonomiska politiken tydligare bör synliggöra kvinnors respektive mäns villkor. Det kan handla om fördelningsanalyser, långtidsutredningar och specialbeställda underlag så som tidsanvändningsstudier.

Den tredje komponenten är könsuppdelad statistik. Att använda könsuppdelad statistik i olika beslutsunderlag är viktigt för förståelsen av samhällsutvecklingen. Statistiken ska lyfta fram skillnader och likheter mellan kvinnor respektive män i samhället, ge kunskaper och förklaringar till fenomen i samhället, samt ge bättre förståelse för kvinnors och mäns ekonomiska förutsättningar.

För att en integrering av jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen ska kunna åstadkommas, måste arbetet stödjas på olika sätt. Jämställdhetsintegrering innebär förändringsarbete. Fyra områden är särskilt viktiga att utveckla som stöd för förändringsprocessen: styrning, utbildning, metoder och organisering av arbetet. Erfarenheterna tyder på att det är den samlade kraften i insatser inom alla fyra områden som skapar förutsättningar för en bestående förändring.

Gemensamt för de nordiska länderna är att integreringssprocessen har påbörjats, men takten och omfattningen av insatserna varierar. I följande länder har regeringsbeslut fattats för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen, Danmark (2006), Finland (2004), Norge (2005, 2006) och Sverige (2004, 2005).

I handlingsplanen för det danska jämställdhetsintegreringssprojektet för 2006 är ett av målen att alla ministerier ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i hela eller delar av sina budgetar.

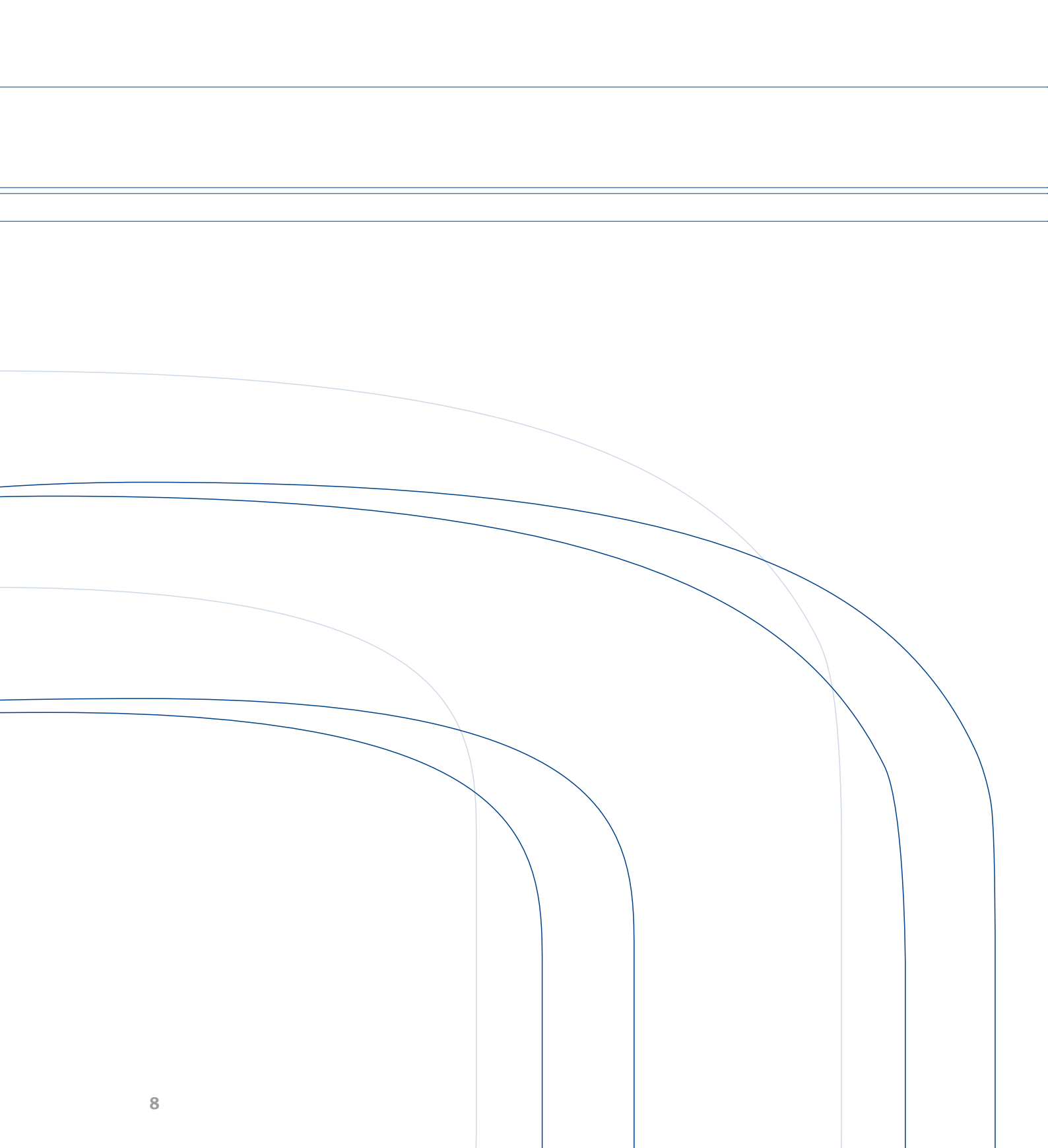
Det finska jämställdhetsprogrammet för 2004-2007 betonar att statsförvaltningen ska arbeta med jämställdhetsintegrering, samt att "metoderna för utvärdering av könsrelaterade verkningar utvecklas och utvärderingen inlemmas i lagberedning och beredning av statsbudgeten". Den finska regeringens

mål är att, från och med 2006, ska behovet av jämställdhetsanalyser beaktas vid all lagberedning.

Den norska regeringen betonade 2006 att det ska genomföras ett målinriktat och planerat arbete med jämställdhetsanalyser. I "huvudbudgetskrivet" för 2007, som ger riktlinjer för budgetarbetet, står att departementen ska inarbeta ett köns- och jämställdhetsperspektiv där det är relevant och ändamålsenligt.

Den svenska regeringen antog år 2004 en sexårig plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet med särskilt fokus på budgetarbetet.

Projektets slutsatser är att en hållbar jämställdhetsintegrering kräver ett systematiskt och kontinuerlig utvecklingsarbete. Idag finns metoder, utbildningar och en betydande erfarenhet. För att kunskaper och färdigheter ska omsättas och integreras i det ordinarie arbetet behövs ett ännu tydligare politiskt engagemang och en aktiv ledning där politiker och chefer driver på och efterfrågar jämställdhetsanalyser, jämställdhetsmål och indikatorer samt kräver uppföljning och återkoppling.



2 Inledning

Ett av Nordiska ministerrådets långsiktiga mål är att bidra till att de nordiska länderna integrerar ett köns- och jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen och statsbudgeten. Samt att länderna säkerställer att köns- och jämställdhetsperspektivet blir synligt inom ramen för förändringar i de nordiska välfärdsstaterna. Ett sådant arbete kallas internationellt för Gender Budgeting, på svenska kallas det jämställdhetsintegrering av budgetprocessen.

Som ett av tre huvudområden valde Nordiska ministerrådet att fokusera på ett köns- och jämställdhetsperspektiv i nordisk ekonomisk politik, i det nordiska jämställdhetssamarbetet under åren 2001-2005. ”En statsbudget med ett konsekvent, synligt och genomarbetat könsperspektiv kommer att ha stor betydelse för att tillvarata en utveckling mot jämställda samhällen i Norden. Det nordiska samarbetet kan skapa inspiration, sätta igång projekt, utveckla metoder, pröva redskap och utvärdera de framsteg som görs, samt lära av varandras goda erfarenheter”.

Det här är slutrapporten från ett treårigt samarbetsprojekt mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Jämställdhets- och finansministerier i dessa länder har bedrivit utvecklingsarbete och under samordning av Nordiska ministerrådet, utbytt erfarenheter om arbetet med integreringen av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i den statliga budgetprocessen och statsbudgetarna i respektive land. Syftet med rapporten är att presentera den kunskap och erfarenhet som projektet bidragit till samt ge rekommendationer för hur jämställdhetsintegrering av budgetprocessen i statlig förvaltning kan genomföras för att bli framgångsrik.

Projektets erfarenheter presenteras i två rapporter inom serien ANP, dels denna summerande rapport, dels rapporten ”Delrapport Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen, landrapporter” som innehåller respektive lands rapport.

Den här rapporten bygger på erfarenheter från utvecklingsarbetet i de nordiska länderna och sammanfattar och drar

slutsatser om arbetet. Erfarenhetsutbytet har till stor del skett genom projektgruppens möten och diskussioner. Slutrapporten har sedan sammanställts av projektledaren med syfte att lyfta fram intressanta erfarenheter. Det innebär att slutsatserna och rekommendationerna är projektledarens egna. Eftersom arbetet i de nordiska länderna ser olika ut, såväl när det gäller strategier som genomförande ska slutrapporten ses fristående från de nordiska regeringskansliernas egna utvecklingsarbeten och politiska beslut. Erfarenheten från de olika länderna visar att det finns flera vägar att gå, och att valet beror på det enskilda landet arbetssätt och metoder.

Rapporten beskriver de utvecklingsområden och steg som tagits under projekttiden och den innehåller bland annat rekommendationer som diskuterats under projekttiden men ännu inte genomförts helt och fullt i något land. Rapporten utgör Nordiska ministerrådets bidrag till utvecklingen av begreppet Gender Budgeting.

I delrapporten återfinns redogörelser som mer i detalj belyser hur respektive land har arbetat.

Rapporten riktar sig i första hand till beslutsfattare och tjänstemän inom offentlig sektor med ansvar för att arbeta med utvecklings- och förändringsarbete samt metodutveckling inom ekonomisk styrning och jämställdhetsarbete. Den kan också vara intressant för andra som arbetar med jämställdhetsfrågor och budgetfrågor.

2.1

Strategier och utmaningar för jämställdhetsarbetet

Jämställdhetsarbetet har en lång historia i Norden. De nordiska länderna har arbetat för ett jämställt samhälle sedan 1960-talet. I Norden finns omfattande kunskap om hur samhället ser ut ur ett jämställdhetsperspektiv och de problem som fortfarande finns för att uppnå ett jämställt samhälle. Det finns en bred politisk enighet bakom mål om jämställdhet förstått som lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter mellan kvinnor och män. Likväl finns det idag stora skillnader mellan könen i de nordiska länderna, skillnader som visar sig bland annat i representation, tillgång till ekonomiska resurser och tillgång till offentlig service.

Samtliga nordiska länder har antagit jämställdhetsintegrering som en strategi för jämställdhetsarbetet. Jämställdhetsintegrering innebär att beslut inom alla politikområden ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Eftersom jämställdhet skapas där ordinarie beslut fattas måste jämställdhetsperspektivet finnas med i det dagliga arbetet. Strategin innebär att beslutfattare värderar konsekvenserna för kvinnor och män innan beslut fattas och att verksamheter anpassas och utformas efter kvinnors respektive mäns, eller flickors respektive pojkars, behov

De jämställdhetspolitiska målen har i alltför liten omfattning omsatts i konkret politik. Det finns ännu inget land där förvaltningen som helhet har tillräcklig kunskap och förståelse för hur den egna verksamheten påverkar kvinnors och mäns vardag. Dagens utmaning för de nordiska länderna är att omforma de politiska målen till handling genom att ta fram relevant kunskap om hur skillnader mellan kvinnors och mäns villkor påverkar och skapar förutsättningar eller begränsningar för kvinnor och män.

Jämställdhetsintegreringsarbetet ska visa när rutiner, förhållningssätt och kulturer är könsblinda och förändra dem så de utformas utifrån kunskap och fakta om kvinnors och mäns villkor. I Norden finns studier som visar på könsmönster i olika verksamheter, bland annat hälsovård, socialtjänst, äldreomsorg,

rennäring, barn- och ungdomsverksamhet och kultur, också ibland förstärker rådande könsmönster. Endast ett fåtal studier har analyserat hur den ekonomiska resursfördelningen i respektive verksamhet fördelar sig mellan kvinnor och män och hur denna fördelning påverkar såväl verksamhetens resultat som utvecklingen mot ett jämställt samhälle. Det behövs mer kunskap om hur kvinnor och män tillgodogör sig offentliga ekonomiska resurser, det vill säga hur resursfördelningen blev och vilken service kvinnor respektive män fick. Denna kunskap skulle inte bara bidra till jämställdhetsintegrering utan även till verksamhetens generella resultatuppfyllelse. Det är rent av en viktig förutsättning för dess uppfyllelse.

2.2

Gender Budgeting

Begreppet Gender Budgeting används som ett samlande begrepp för olika metoder för att belysa hur den politik som bedrivs i ett land, kommun eller region påverkar resursfördelning mellan kvinnor respektive män, pojkar respektive flickor. Internationella Gender Budgeting-projekt syftar oftast till att lägga ett jämställdhetsperspektiv på den föreslagna eller förda politiken, till exempel hur olika program, bidrag, stöd samt skatter eller prioriteringar som görs i budgeten fördelas mellan kvinnor och män.

Ett Gender Budgeting-arbete kan även vara processer som startas inom offentlig förvaltning för att lyfta fram jämställdhetsperspektiv i besluts- och budgetprocessen. Det är två olika sorters initiativ. I det ena är det aktörer utifrån, ofta från det civila samhället, som analyserar den förda eller föreslagna politiken i efterhand. I det andra är det offentlig förvaltning som genomför ett förändringsarbete för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i arbetet med att ta fram politiska förslag. Detta projekt utgör ett exempel på den andra sortens initiativ.

Projektet har syftat till att belysa hur Gender Budgeting kan användas inom de nordiska statsförvaltningarnas arbete. Vi har valt att översätta Gender Budgeting med ”Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen” samt utgå från Europarådets vedertagna definition av Gender Budgeting:

Gender budgeting is an application of gender mainstreaming in the budgetary process. It means a gender-based assessment of budgets, incorporating a gender perspective at all levels of the budgetary process and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality.

I enlighet med definitionen har projektets tyngdpunkt varit att integrera ett jämställdhetsperspektiv i det ordinarie arbetet. Det innebär att utveckla det nuvarande arbetet med budgetprocessen så att det genomförs med ett köns- och jämställdhetsperspektiv.

2.3

Vad kan Gender Budgeting tillföra?

Målen för den ekonomiska styrningen är att tillgodose politikernas krav på beslutsunderlag som bidrar till god kontroll av statens finanser, en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar samt hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser. Den ekonomiska styrningen är alltså ett viktigt styrmedel. Om ett köns- och jämställdhetsperspektiv integreras i budgeten stärks jämställdhetsarbetet. Dessutom kan jämställdhetsintegrering utveckla och förbättra den ekonomiska styrningen och därmed bidra till att målen för den ekonomiska styrningen uppfylls.

Förståelsen för budgeten som det centrala fördelningsinstrumentet har ökat. Ekonomiska resurser och ekonomisk utveckling sätter ramarna för social utveckling och offentlig verksamhet. Det är i budgetprocessen som de nationella jämställdhetsmålen kan omsättas i konkret utgifts- och skattepolitik. Integrering av ett jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen bidrar till att synliggöra och dokumentera önskad skillnader mellan kvinnor och män, vilket utgör grunden för att bedriva ett aktivt arbete för att skapa reell jämställdhet inom alla samhällsområden.

I internationella konventioner betonas vikten av att jämställdhetsintegrera budgetprocessen. Det finns en internationell enighet om att detta är ett effektivt verktyg för att uppfylla åtaganden i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter som bland annat de nordiska länderna undertecknat ¹⁾. På FNs konferens om kvinnor i Beijing 1995 enades FN-staterna om strategin att integrera ett köns- och jämställdhetsperspektiv i alla politikområden och beslutsprocesser. År 2001 antog OECD-länderna det globala målet att alla länder ska ha initierat Gender Budgeting initiativ år 2015 ²⁾. Andra internationella möten som har uttalat sitt stöd för införande av ett jämställdhetsperspektiv i de statliga budgetprocesserna är:

- High Level konferensen ”Towards Gender-Responsive Budgeting Strengthening economic and financial governance through gender responsive budgeting” i Bryssel 2001, som

anordnades av Nordiska Ministerrådet, OECD, Commonwealth Secretariatet, Regeringen i Italien, UNIFEM och IDRC.

- The 6th European Ministerial Conference on Equality between Women and Men, arrangerad av Europarådet 2006. Där antogs resolutionen "Human rights and economic challenges in Europe – gender equality. Achieving gender equality: a challenge for human rights and a prerequisite for economic development" som innehåller följande rekommendation:

The resolution recommends the Committee of Ministers of the Council of Europe:

- a. to undertake actions to assess the cost of the lack of gender equality in different fields*
- b. to encourage the use of gender analysis and sex-disaggregated data to implement the gender mainstreaming strategy, including gender budgeting, in order to achieve de facto gender equality*
- c. to start preparing a recommendation on gender budgeting*

Jämställdhetsintegrering av budgetprocessen bidrar till att utveckla metoder för god samhällsstyrning. OECD skriver, i sina riktlinjer för "Best Practices for Budget Transparency"³⁾, att sambandet mellan god samhällsstyrning och god ekonomisk och social utveckling har fått ökat erkännande. Transparens öppenhet om vilka intentioner som finns bakom en policy, hur policyn formulerats samt hur den ska implementeras – är en nyckel till god samhällsstyrning: *"The budget is the single most important policy document of governments, where policy objectives are reconciled and implemented in correct terms. Budget transparency is defined as the full disclosure of all relevant fiscal information in a timely and systematic manner"*.

När budgetprocessen jämställdhetsintegreras förbättras samhällsstyrning och budgettransparens genom att:

- Önskad skillnad mellan kvinnor och män synliggörs och dokumenteras.
- Analyser som fokuserar på kvinnors respektive mäns förutsättningar ger ökad insikt, nya förklaringar och kan öppna för nya frågeställningar som är relevanta för medborgarna.
- Jämställdhetsanalyser bidrar till bättre träffsäkerhet vid utformning av verksamheten, vilket i sin tur innebär en effektivare användning av ekonomiska resurser och högre kvalitet i insatserna.
- De fördjupade analyserna och ökade kunskapen ger ökad insikt och kan bidra till att reducera önskad konsekvenser av den förda politiken.
- Politiker, parlamentariker och det civila samhället ges bättre möjlighet att följa upp de politiska jämställdhetsmålen. Det är ett stöd för den politiska viljan att uppnå ett jämställt samhälle.

¹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), Convention on the Elimination of all forms of discrimination against Women (CEDAW) (1979), the optional protocol to the Convention (1999) samt Convention of the Rights of the Child (1989). I CEDAW-konventionen betonas att principerna icke-diskriminering och jämställdhet är bindande och ska ligga till grund för budgetens sammansättning.

² High Level International Conference on "Strengthening Economic and Financial Governance through Gender Responsive Budgeting" Brussels, 16-18 October 2001.

³ OECD, Best practices for budget transparency, May 2001.

2.4

Projektet

Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i nordisk ekonomisk politik var ett av tre huvudområden i det nordiska jämställdhetssamarbetet för åren 2001-2005. År 2002 gav de nordiska finansministrarna sitt bifall till ett nordiskt tvärsektoriellt projekt om ett köns- och jämställdhetsperspektiv på de nordiska statsbudgetarna. Förslaget till projektet hade utarbetats av en nordisk arbetsgrupp, där ett par av dess medlemmar samtidigt deltog i Europarådets expertgrupp för gender budgeting och i en arbetsgrupp om gender budgeting under EU kommissionens rådgivande kommitté för jämställdhet, vilket har bidragit till en dialog med dessa forum. Projektet "Integrering av köns- och jämställdhetsperspektiv i nordisk ekonomisk politik" tillsattes 2004 och avslutas 2006.

Projektet har genomförts av en projektgrupp med en representant från finansministeriet och en från jämställdhetsansvarigt ministerium i respektive land och har letts av en nordisk projektledare. Fokus i projektet har varit på eget projektarbete i respektive land, utbyte av erfarenheter och kunskap i projektgruppen, lära av internationella initiativ och material samt sprida kunskap till de nordiska statsförvaltningarna och politiker.

Projektets har bidragit till ny kunskap och spridning av kunskap genom att:

- Etablera ett samarbete mellan finansministerier och andra aktuella aktörer kring metoder för att jämställdhetsbedöma den ekonomiska politiken, detta har bland annat gjorts genom att genomföra nationella pilotprojekt i samtliga länder.
- Samordna och vägleda aktiviteter i de nordiska länderna genom det nordiska samarbetet.
- Utveckla metoder och modeller för ett köns- och jämställdhetsperspektiv i statsbudgetarna, som skett genom utveckling av metoder och modeller inom pilotprojekten.
- Förmedla erfarenheter som kan bidra till synergieffekter. Detta har bland annat gjorts genom ett seminarium för regeringskanslitjänstemän från samtliga nordiska länder, en diskussionsskrift om integrering av ett jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen, samt en Gender Budgeting-databas på Nordiska ministerrådets hemsida www.norden.org.
- Identifiera behov av fortsatt metodutveckling och forskning. Det har skett bland annat genom att projektet bidragit till kontaktskapande och diskussion inom den nordiska forskarvärlden genom att tillsammans med NIKK arrangera ett möte för nordiska forskare inom områdena nationalekonomi och välfärdsforskning. Bidragit till bildandet av ett

forskarnätverk med forskare från Norden och de baltiska länderna, stött av Nordforsk under perioden 2007-2009. Forskarnätverkets syfte är att etablera Gender Budgeting som eget forskningsområde under ämnet nationalekonomi i de nordiska och baltiska länderna.

- Sprida de erfarenheter som har gjorts vid integreringen av ett köns- jämställdhetsperspektiv i den statliga budgetprocessen och statsbudgetarna. Genom denna slutrapport som summerar erfarenheter och resultat samt genom anordnade av en slutkonferens med deltagare från EU och Europarådets medlemsländer.

Projektet har bidragit till att konkretisera begreppet Gender Budgeting i ett nordisk perspektiv inom ramen för statsförvaltningens ansvarsområde och arbetssätt. Begreppet har satts i relation till de dagens nordiska välfärdstater, de politiska mål som idag finns i Norden samt det jämställdhetsarbete som redan bedrivs. De nordiska länderna har delat med sig av sina erfarenheter och kunskaper, vilket har bidragit positivt till utveckling av metoder och arbetssätt i samtliga nordiska länder. Projektet har bidragit till att skapa samarbete mellan finansdepartementet och jämställdhetsenheten i respektive land. Det har öppnat dörrar och lagt en god grund för fortsatt samarbete kring jämställdhetsfrågor. Genom Nordiska Ministerrådets satsning på området har ett politiskt intresse skapats som varit viktigt för implementeringsarbetet.

2.5.

Jämställdhetsarbete i Norden

Det nordiska ländernas jämställdhetsarbete utgår från en av regeringen antagen jämställdhetspolitik. I Finland, Island och Norge tas jämställdhetspolitiska program fram som omfattar flera år. I Sverige lägger regeringen fram förslag till mål i en jämställdhetspolitisk proposition för beslut i riksdagen. Därutöver rapporterar den svenska regeringen målpuppfyllelsen dels i den årliga budgetpropositionen, dels i särskilda skrivelser med några års mellanrum. I Danmark läggs riktlinjer för jämställdhetspolitiken årligen fram för riksdagen (Folketinget). Prioriteringar för dansk jämställdhetspolitik kan därmed skifta från år till år. I de nordiska länderna är jämställdhetsintegrering antingen övergripande strategi för att uppnå jämställdhetsmålen eller en av strategierna.

De nordiska regeringskanslierna har inrättat jämställdhetsenheter med ansvar för att samordna, koordinera och driva jämställdhetsarbetet inom Regeringskansliet. Det finns uttalade krav på att samtliga departement och myndigheter ska inarbeta jämställdhetsperspektivet i all planering och förvaltning. Jämställdhetsarbetet ska ingå som en naturlig del i samtliga verksamheter. I samtliga länder finns ett utvecklat nätverk av jämställdhetssamordnare inom departement och ibland också inom myndigheter. Jämställdhetsenheterna i Norden bedriver i varierande grad utbildning inom jämställdhetsområdet. Samtliga har anordnat och genomfört utbildningar i jämställdhetsanalys.

I Danmark bedrivs jämställdhetsintegreringen formellt i projektform som ett tvärsektorielt projekt. Det överordnade ansvaret har en styrgrupp bestående av chefer för samtliga ministerier. Projektet är organiserat kring tre centrala aktörer: en styrgrupp, ett nätverk av kontaktpersoner på samtliga ministerier samt jämställdhetsenheten. Övriga nordiska länder arbetar på liknande sätt men arbetet är inte definierat som projekt utan som ordinarie arbete. Särskilda beslut att integrera ett jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen har tagits i Danmark (2006), Finland (2004), Norge (2005, 2006) och Sverige (2004, 2005).

Det finska jämställdhetsprogrammet för 2004-2007 betonar att statsförvaltningen ska arbeta med jämställdhetsintegrering, samt att "metoderna för utvärdering av könsrelaterade verkningar utvecklas och utvärderingen inlemmas i lagberedning och beredning av statsbudgeten". Regeringens mål är att, från och med 2006, ska behovet av jämställdhetsanalyser beaktas vid all lagberedning. Social- och Hälsoministeriet har ett uppföljningsansvar för detta mål. Finland har också som mål att integrera både jämställdhetsprojekt och ett jämställdhetsperspektiv i resultatavtal med myndigheter från 2007. I den pågående kommun- och servicestrukturreformen har jämställdhetsperspektivet systematiskt integrerats.

Den norska regeringen betonade 2006 att det ska genomföras ett målinriktat och planerat arbete med jämställdhetsanalyser. I "huvudbudgetskrivet" för 2007, som ger riktlinjer för budgetarbetet, står att departementena ska inarbeta ett köns- och jämställdhetsperspektiv där det är relevant och "förmåls-tjenlig" (ändamålsenligt). En tvärministeriell grupp har utarbetat en vägledning för arbetet.

I handlingsplanen för det danska jämställdhetsintegreringsprojektet för 2006 är ett av målen att alla ministerier ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i hela eller delar av sina budgetar. Samliga ministerier har valt en budgetpost inom sitt kärnområdet att genomföra jämställdhetsanalyser på. Sammantaget representerar de valda budgetposterna en rad teman och områden där köns- och jämställdhetsperspektivet inte tidigare varit i fokus. Det danska handlingsplanen för 2002-2006 utvärderas under 2006 och kommer att lägga grunden för nästa fas.

Den svenska regeringen antog år 2004 en sexårig plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet med särskilt fokus på budgetarbetet. Planen har genom sina resultatindikatorer, som följs upp årligen, ett särskilt fokus på budgetarbetet.

Planen konkretiseras i årliga handlingsprogram vilka också beslutas av regeringen. Handlingsprogrammet för år 2006 fokuserar på budgetpropositionen, där regeringen har slagit fast att målet för budgetpropositionen 2007 är att alla individbaserade tabeller och diagram ska vara presenterade, kommenterade eller analyserade efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta. I handlingsprogrammet finns desutom mål om att fortsätta arbetet med jämställdhetsanalyser inom politikområdena i syfte att formulera verksamhetsanpassade mål när det gäller jämställdhet i myndigheternas regleringsbrev.

I Island och Sverige finns regeringsbeslut på att all offentlig statistik ska vara könsuppdelad.

Gemensamt för alla länder är att integreringsprocessen har påbörjats, men takten och omfattningen varierar dock mycket. De nordiska ländernas initiativ beskrivs mer detaljerat i landrapporterna⁴.

⁴ Publiceras i Nordiska Rådets serie ANP, Delrapport Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i de nordiska statsbudgetarna, landrapporter.

2.6

Ekonomisk styrning i de nordiska länderna

Den statliga budgetprocessen är det viktigaste instrumentet för att styra den statliga verksamheten och omfattar allt från att bedöma samhällsutvecklingen och sätta ramar för den ekonomiska politiken, till att formulera politiska mål, fördela resurser och att följa upp och analysera den statliga verksamheten. Regeringarna använder statsbudgeten för att påverka både den offentliga ekonomin och hela samhällsekonomi.

Budgeten är samtidigt ett inkomst- och fördelningsinstrument. Via den beslutar riksdagen varje år om skatter, avgifter och andra inkomster som ska uppbäras av invånare och organisationer, och fördelar dessa på ett ändamålsenligt sätt. Antagna reformer och program i budgeten påverkar oftast budgetens utformning för många år framåt. Den politik som formas och genomförs i statsbudgeten får därmed stora konsekvenser för kvinnors och mäns dagliga liv.

Finansdepartementen har en koordinerande roll när budgetramen fastställs. Efter det att budgeten är tagen, övergår huvudansvar för budgeten till respektive fackdepartement. Fackdepartementen gör, i samband med budgetutformningen, omfattande och ingående beskrivningar av regeringens mål och prioriteringar, uppsatta mål för politikområdet/verksamheten samt motiveringar till anslagsförslagen. Fackdepartementen tar även fram resultatrapporter med resultatmål i form av nyckeltal och allmänna motiveringar samt beskrivningar av samhällsekonomin och ekonomins utveckling. I de norska och svenska budgetdokumenten inkluderas dessa beskrivningar och analyser. I övriga länder finns denna information i andra dokument och själva budgetdokumentet är mer begränsat till ekonomiska fakta.

Riksdagens behandling av budgeten koncentreras i det finsk-dansk-isländska förfarandet till finansutskottet. I Norge och Sverige spelar fackutskotten en viktig roll vid behandling av budgeten. Där behandlar fackutskotten de delar av budgetpropositionen som gäller deras behörighetsområde och utarbetar ett betänkande om dem.

I samtliga länder pågår ett utvecklingsarbete av uppföljning och rapportering i budgetprocessen där mer analys och text infogas. Indikatorer och nyckeltal utvecklas. Myndigheterna lämnar årsredovisningar som också utvecklas mer och mer till att inkludera uppföljning av prestationer, resultat och effekter. Samliga länder har en revisionsmyndighet och använder internrevisorer inom statsförvaltningen.

2.7

Utmaningar

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns mycket goda förutsättningar att fortsätta utveckla jämställdhetsperspektivet i budgetprocessen i de nordiska länderna. Det finns stor politisk enighet om de jämställdhetspolitiska målen och om att jämställdhetsintegrering är en bra strategi för att uppnå målen. Samliga länder använder mål- och resultatstyrning, där tydliga mål formuleras för politiken och verksamheter och sedan används för resultatuppföljning och utvärdering. Här kan jämställdhetsmål integreras och följas upp inom alla politikområden. Det pågår en utveckling av den ekonomiska styrningen mot ökad öppenhet och tydlighet. Jämställdhetsintegrering av budgetprocessen är helt i linje med detta utvecklingsarbete.

En utmaning för jämställdhetsarbete är att inte skapa parallella rutiner där jämställdhetsfrågor behandlas i en egen process. Faran med parallella rutiner är att de förblir sidorodnade och att jämställdhetsperspektivet inte påverkar och utgör del i beslutsunderlag i själva budgetprocessen. Det finns då inte med när beslut tas om andra politikområden som påverkar jämställdheten i samhället. Jämställdhetsintegreringsstrategin är ett försök att svara upp mot den här utmaningen.

En utmaning för allt jämställdhetsintegreringsarbete är risken att integreras bort, att jämställdhetsperspektivet blir något som handläggarna inte prioriterar och därmed inte utför på bästa sätt eller ens hinner med. Det är tydligt att jämställdhetsintegreringen inte går av sig själv bara för att det finns ett beslut på hög nivå. Detta projekt har i stor utsträckning handlat om att formulera rutiner för jämställdhetsintegrering och skapa en fungerande struktur både för att styra arbetet och stödja det.

3. Strategi för jämställdhetsintegrering av budgetprocessen

Nedan presenteras erfarenheterna av den nordiska utvecklingen som en strategi för att i praktiken realisera jämställdhetsintegrering i budgetprocessen. Strategin ska ses som en idégivare, inspiration och kanske också en vägledning. Alla länder är unika och måste utgå från sin politik, sitt arbetssätt och sina förutsättningar. Den nordiska erfarenheten kan dock vara relevant också som utgångspunkt för andra regeringskansliers integreringsarbete.

För att realisera jämställdhetsintegrering av budgetprocessen är det nödvändigt att fokusera på tre områden:

- den ekonomiska styrningen av den offentliga sektorn
- underlagen till den ekonomiska politiken
- framtagande av könsuppdelad statistik.

I detta kapitel beskrivs de tre områdena och hur de nordiska länderna har arbetat med dem. Efter varje avsnitt finns rekommendationer som bygger på den kunskap och erfarenhet projektgruppen har samlat. I anslutning till texten ges konkreta exempel från de nordiska länderna.

3.1

Den ekonomiska styrningen av offentlig sektor

Ekonomisk styrning är ett samlingsbegrepp för mål- och resultatstyrning och finansiell styrning. Mål- och resultatstyrning innebär att styra genom att sätta upp mål för verksamheten och att sedan följa upp resultatet. Finansiell styrning handlar om hur stora resurser som tilldelas för att förverkliga målen. Inom ramen för budgetprocessen formuleras mål för den statliga verksamheten och resurser avsätts för att målen ska kunna uppfyllas.

Budgetdokumentens omfattning varierar. I en del av länderna kan analyser och beskrivningar utifrån ett jämställdhetsperspektiv inkluderas och ytterligare utvecklas. För andra länder passar det bättre att placera analyser och beskrivningar i andra dokument än själva budgetdokumenten. Användning av indikatorer och nyckeltal kan utvecklas vidare. Beredningsprocessen i utskott och parlament kan utvecklas genom att riksdagsledamöter ges tillräckliga kunskaper för att både efterfråga och värdera den information som finns.

Den nordiska erfarenheten visar att det mest effektiva är att förbättra och integrera jämställdhetsperspektivet i befintliga processer och arbetssätt inom Regeringskansliet och myndigheter och att i så liten grad som möjligt skapa parallella rutiner. Ett sätt att motverka att det uppkommer parallella rutiner är att skapa förståelse för att jämställdhetsperspektivet bidrar till att utveckla mål- och resultatstyrningen genom att det synliggör de prioriteringar och resursfördelningar som görs i budgeten.

Lagar och reformer påverkar budgetens utformning för många år framåt. Därför måste jämställdhetsperspektivet integreras tidigt i beredningsprocesserna. Den nordiska utvecklingen går mot att:

- utveckla och integrera jämställdhetsanalyser och/eller könskonsekvensanalyser som del i beredningsprocessen,
- formulera jämställdhetsmål som integreras i den ekonomiska styrningen,

- utveckla uppföljningen av de jämställdhetspolitiska målen inom den ekonomiska styrningen.

Nedan beskrivs utvecklingen inom de tre områdena mer i detalj.

Jämställdhetsanalyser. I budgetframställan kan nya fakta, statistik och analyser integreras i budgetprocessen. Det första steget är att inom alla relevanta politikområden genomföra analyser som syftar till att visa hur verksamheten kan bli mera jämställd. Det finns flera metoder som kan användas för att genomföra analyserna. Analyserna ska utveckla beslutsunderlagen så att de tydligt belyser könsmönster och jämställdhetsperspektiv inom verksamheten. När analysen gjorts och kunskaper finns om hur könsmönstren ser ut inom verksamheten och vilka konsekvenser de har för att verksamheten ska kunna uppnå jämställdhetsmålen, ska denna kunskap ligga till grund för utformning av verksamheten. Då analyserna görs tidigt i processen blir det möjligt låta dem ligga till grund för jämställdhetsmål inom verksamheten. För att stödja detta arbete är det viktigt att analyskravet tydligt inkluderas i finansdepartementets styrdokument för budgetprocessen.

Formulera jämställdhetsmål. Med utgångspunkt från könskonsekvensanalyser formuleras jämställdhetsmål inom de politikområden där det är relevant. På en övergripande nivå kan målen vara ett önskat tillstånd i samhället som regering och riksdag vill uppnå. På verksamhetsnivå är målen mer detaljerade. Valfungerande mål på verksamhetsnivå är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.

Uppföljning. Jämställdhetsmålen (eller bristen på sådana mål) bör följas upp som del av ordinarie uppföljningar. I den årliga återrapporteringen bör finnas könsuppdelad statistik, måluppföljning och analys som tydligt belyser jämställdhetsaspekter. Krav på detta behöver tydliggöras i departementens och myndigheternas riktlinjer för återrapportering. Där bör också finnas krav på individbaserade tabeller och diagram samt krav på att de kommenteras och analyseras utifrån ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Riktlinjer för revisionsmyndighet och internrevision bör också utformas så att de omfattar up-

pföljning av gjorda åtaganden i form av övergripande politiska jämställdhetsmål, verksamhetens jämställdhetsmål samt uppföljning av indikatorer och nyckeltal. Ett åtagande som bör följas upp är hur väl uppdraget att jämställdhetsintegrera budgetprocessen har utförts.

Finansdepartementets roll som huvudansvarig för budgetprocessen är viktig i en jämställdhetsintegreringsprocess. De kan ställa krav på både utformning av fackdepartementens propositioner samt ha en kontrollerande roll i relation till de krav som ställs i styrdokument till budgetarbetet. Däremot kommer ansvaret för analys och målformuleringsarbetet att ligga på fackdepartement och myndigheter såsom varande verksamhetsansvariga.

Rekommendationer:

- Integrera jämställdhetsperspektivet inom befintliga processer och befintlig ansvarsfördelning. Ordinarie handläggare ansvarar för analysarbetet och jämställdhetsperspektivet blir del av ordinarie arbete.
- Integrera jämställdhetsperspektivet tidigt i beredningsprocessen. Ta fram fakta och statistik kring kvinnor och män inom verksamhetsområdet, och analysera hur statistiken förhåller sig till uppsatta jämställdhetsmål. Denna kunskap ska komma in i handläggningen på ett stadium, så att förslag och beslut kan baseras på kunskapen.
- Formulera jämställdhetsmål som går att följa upp och integrera dem i den ekonomiska styrningen.
- Utveckla uppföljningen av de jämställdhetspolitiska målen inom den ekonomiska styrningen.
- Utöka revisions- och utvärderingsuppdrag så att de omfattar uppföljning av efterlevnad av uppdraget att integrera ett jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen.

FAKTA: Mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Mål- och resultatstyrning ger bra stöd för ledning av en decentraliserad förvaltning. Regeringen styr myndigheter/departement genom att definiera mål, uppdrag och återrapporteringskrav för verksamheterna. Resultatet mäts oftast i form av prestationer och effekter. Med prestationer menas de tjänster eller produkter som myndigheten åstadkommer för att uppfylla sitt åtagande. Med effekter menas de förändringar i samhället som inte skulle komma till stånd utan insatsen.

Tydligt jämställdhetsperspektiv i budgetdirektiven i Finland

Finansministeriet i Finland skriver i riktlinjerna för budgetarbetet 2007 att "a summarised review must be included in the justifications for the main title of expenditure regulating such activity linked with the budget proposal that is significant in terms of its gender impact. The actual gender impact assessment should be carried out when drafting bills."

Engagera hela förvaltningen

Sveriges arbete med att genomföra jämställdhetsanalyser inom regeringens alla politikområdena i syfte att formulera mål och indikatorer för jämställdhet är ett exempel på metoder för att engagera hela förvaltningen i arbetet. År 2004-2005 genomfördes minst en jämställdhetsanalys inom de 48 politikområdena. Regeringens åtagande resulterade i drygt 120 jämställdhetsanalyser, ett 50-tal mål, ett antal indikatorer och myndighetsuppdrag för att ta fram indikatorer inom flera politikområden, ytterligare ett 20-tal uppdrag, samt ett 60-tal återrapporteringskrav i myndigheters regleringsbrev.

De mål som jämställdhetsanalyserna har resulterat i är dels helt nya mål, dels att jämställdhetsperspektivet har stärkts i befintliga mål. I många fall har det visat sig vara mer ändamålsenligt att formulera uppdrag till myndigheterna i stället för mål. Det gäller framför allt politikområden där jämställdhetsfrågorna tidigare lyfts fram i begränsad utsträckning och där kunskapsluckorna på grund av brist på forskning och statistik är stora.

Under 2006 har arbetet med att inventera de olika politikområdenas relevans för jämställdhet fortsatt och före årets utgång skall varje departement ha gjort en bedömning av vilka delar av politikområdena där ytterligare jämställdhetsanalyser, eller fördjupade sådana, behöver genomföras. Tanken är att jämställdhetsanalyser kontinuerligt skall genomföras inom de politikområden som har betydelse för uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen. Analyserna ska sedan fångas upp i budgetpropositionen och resultera i allt bättre jämställdhetsmål och återrapporteringskrav för myndigheternas verksamhet.

Controllerfunktionen säkerställer uppföljning

Finland har inrättat statsrådets controllerfunktion som är en oberoende tillsynsmyndighet när det gäller säkrandet och utvecklandet av kvaliteten hos styrnings- och rapporteringssystemen för statsfinanserna och statens verksamhet samt säkrandet av redovisningsskyldigheten. Enligt den nya lagsiftningen skall signifikanta samhälleliga effekter presenteras i förklaringsdelarna till budgetens huvudtitlar och redovisas i statens bokslutberättelse. Enligt regeringens beslut skall också sammandrag av budgetens betydande jämförbarhetsindikatorer redovisas i dessa sammanhang. Controllerfunktionen har ett uttalat ansvar att säkerställa att statens bokslutsberättelse innehåller korrekta och tillräckliga uppgifter om statsekonomin och resultatet, däribland den samhälleliga verkan av regeringens politik. Det betyder att också signifikanta jämförbarhetsindikatorer och tillförda ekonomiska medel ska redovisas i budgeten och i statens bokslutberättelse.

Från generell rapportering till integrering i budgetprocessen

I Barne- og familiedepartementet i Norge initierte man 2000/2001 en prosess for rapportering om likestilling som tverrgående hensyn i fagproposisjonen. Initiativet var inspirert av praksis for integrering av miljø som et tverrsektorielt hensyn. Regjeringen vurderte at kjønnsbudsjettering skulle organiseres på frivillig basis i departementene, koordinert av Barne- og likestillingsdepartementet (daværende Barne- og familiedepartementet) og rapportert over i tilknytning til dette departementets budsjettproposisjon. I oktober 2002 la man fram det første likestillingsvedlegget til Stortingsproposisjonen for Barne- og familiedepartementet (2002-2003). Rapporten inneholdt bidrag fra ca halvparten (åtte) av departementene om hvordan de vurderte relevansen av likestilling på utvalgte fagbudsjettområder. Prosessen og resultatet ble evaluert av en ekstern konsulent som påpekte svakheter, blant annet at det frivillige ved rapporteringen var en svakhet og økte risikoen for nedprioritering i en hektisk arbeidssituasjon. 2005 omlegges likestillingsvedlegget til en rapport som belyser likestillingsrelaterte data på makronivå. Alle departementene gjennomfører likestillingsanalyse på egne fagbudsjettområder og rapporterer i egne fagproposisjoner. Omfanget av redegjørelsen er opp til hver enkelt statsråd. 2006 skal gjennomføres et målrettet og planmessig arbeid med likestillingsvurdering av statsbudsjettet i alle departementene. I Hovedbudsjettskrivet for 2007 ble det tatt inn at departementene skal innarbeide kjønns- og likestillingsperspektivet i fagproposisjonene der en finner det relevant og formålstjenlig. Ansvaret for framdrift forankres i ledelsen i det enkelte departement. Likestillingshensynet følges opp i etatsstyringen og i styringsdialogen med underliggende myndigheter.

3.2

Underlagen för den ekonomiska styrningen

Den andra komponenten i en fullt genomförd jämställdhetsintegrering av budgetprocessen är att utveckla underlagen för ekonomisk styrning. Detta projekt har inte haft som primärt syfte att titta på underlagen till den ekonomiska politiken. Under projektiden har inte heller de nordiska länderna själva drivit utvecklingsarbete inom området. Emellertid har projektet sett och diskuterat behovet av att integrera ett jämställdhetsperspektiv i de ekonomiska underlagen. Nedan lyfts några utgångspunkter.

Kvinnors respektive mäns olika villkor synliggörs i begränsad omfattning i de beslutsunderlag som ligger till grund för den ekonomiska politiken idag. Den ekonomiska politiken bygger på sammanställningar och analyser i form av rapporter, beräkningar och prognoser. Det kan handla om fördelningsanalyser, långtidsutredningar och specialbeställda underlag så som tidsanvändningsstudier som belyser skillnader i betalt och obetalt arbete. Detta beslutsunderlag använder regeringen i arbetet med att slå fast inriktning för den ekonomiska politiken. Generellt är det endast i tidsanvändningsstudier som jämställdhetsperspektivet är konsekvent belyst.

Fördelningspolitisk redogörelse. För att uppnå jämställdhetsmålen är det viktigt att belysa hur fördelningspolitiken fördelar resurser mellan kvinnor och män. I Norge och Sverige har kvinnors och mäns situation i ett ekonomiskt perspektiv lyfts fram som en bilaga till budgeten, "Fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män". Dessa bilagor där den faktiska fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män redovisas är ett underlag för politiker, beslutsfattare, media och andra opinionsbildare för att förstå hur de faktiska ekonomiska förutsättningarna ger möjligheter och utgör hinder för att uppnå jämställdhetsmålen. Bilagorna visar hur brister i jämställdheten mellan kvinnor och män tar sig ekonomiska uttryck och hur välfärdssystemen bidrar till att minska de ekonomiska skillnaderna mellan könen. Fördelningen av hemarbete, förvärvsarbete och sysselsättning redovisas, liksom inkomster av arbete och kapital samt ersättningar

i socialförsäkringen. Slutligen beskrivs den disponibla inkomsten för kvinnor och män genom att de olika inkomstslagen slås samman och skatter räknas bort.

Den norska bilagan var från början en rapportering av jämställdhetsarbete inom departementen. Regeringen beslutade 2005 att lägga om bilagan till att belysa fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män, utifrån antagandet att bilagan på så sätt blir ett bättre redskap i arbetet med jämställdhetsanalys av statsbudgeten.

Långtidsutredningar. OECD rekommenderar att långtidsutredningar analyserar och beskriver effekterna av budgetförslag över en längre tid (10-40 år). OEDC lyfter särskilt fram att de bör belysa effekter i relation till demografiska förändringar, såsom åldrande befolkning. I dessa analyser bör ett jämställdhetsperspektiv integreras. Utredningarna bör belysa den ojämna fördelningen av tid, ansvar och pengar mellan könen.

Tidsanvändningsstudier. Ett sätt att belysa skillnader mellan kvinnors respektive mäns ekonomiska villkor är att visa hur det obetalda arbetet fördelas. Det obetalda arbetet omfattar bland annat ansvar för barn och hem samt omvårdnad av äldre. Detta arbete utförs idag huvudsakligen av kvinnor. Omfattningen av det obetalda arbete sätter gränser för möjligheten till förvärvsarbete och fritid, möjligheter som både har implikationer på personens egen hälsa och välmående och för personens ekonomiska situation just nu och i framtiden. Tidsanvändningsstudier ger kunskap som bidrar till förståelsen för hur denna fördelning skapar förutsättningar eller begränsar möjligheterna för att utveckla ett hållbart välfärdssystem⁵⁾.

Andra områden som skulle kunna belysas tydligare och diskuteras i ekonomiska underlag är till exempel: Vilka krafter styr kvinnors respektive mäns förvärvsfrekvens? Vilka ekonomiska incitament styr individer, familjer, företag och organisationer att agera mera jämställt? Hur påverkas olika grupper av kvinnor och män av förändringar i skattebaser och skatter på arbetsinkomster, kapital och konsumtion?

Budgetbilaga som redovisar kvinnors respektive mäns ekonomiska resurser

Den svenska bilagan till budgeten om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män som tas fram av Finansdepartementet i samarbete med Jämställdsenheten. Sedan 2004 har den varje år haft ett nytt tema. Bilagan 2005 visade hur föräldraledighet och deltidsarbete på grund av små barn påverkade inkomsten och pensionsunderlaget för kvinnan och mannen. Sammanfattningsvis konstaterades att föräldraskap kostar kvinnor betydligt mer än män i ekonomiska termer. I ett typhushåll var inkomstförlusten för mamman 304 000 kronor och för pappan 10 000 kronor under en tioårsperiod. Något som sedan kommer att avspeglas i deras framtida pensioner. Huvudorsaken till skillnaden är kvinnors deltidsarbete. I bilagan för 2006 följdes detta upp med temat deltidsarbetets omfattning och ekonomiska konsekvenser för kvinnor och män. I bilagan för 2007 kommer äldre kvinnors och mäns ekonomiska villkor att särskilt behandlas.

Den norske rapporten för 2005 blev utarbetad av Statistisk sentralbyrå i samråd med en referansegruppe bestående av de fire mest berørte departementene (Finansdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Forvaltnings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og Likestillingsdepartementet). Likestillingsvedlegget (2005-2006) redegjorde for Fordelingen av offentlige ressurser mellom kvinner og menn, med vekt på inntekt, sysselsetting og tidsbruk. Rapporten inneholdt også data som spesielt belyste situasjonen for lavinntektsgrupper og innvandrerbefolkningen. For 2007-vedlegget har BLD i samråd med SSB besluttet at temaet skal være foreldres arbeidstid. Temaet utvides kommende år til kostnadene ved foreldreskap. Nøkkelindikatorer et utarbeidet for inntekt, sysselsetting og tidsbruk, og vil inngå som et fast element i det årlige likestillingsvedlegget.

Rekommendationer:

- Utveckla underlagen för den ekonomiska styrningen genom att inkludera ett köns- och jämställdhetsperspektiv.
- Ge Statistiska centralbyrån i uppdrag att genomföra tidsanvändningsstudier som belyser fördelningen av förvärvsarbete och hemarbete mellan kvinnor och män.

3.3

Könsuppdelad statistik – ett viktigt redskap

Den tredje komponenten i jämställdhetsintegrering av budgetprocessen är könsuppdelad statistik. Att använda könsuppdelad statistik i olika beslutsunderlag är viktigt för förståelsen av samhällsutvecklingen. Statistiken lyfter fram skillnader och likheter mellan kvinnor och män i samhället, ger kunskaper och förklaringar till fenomen i samhället samt ger en bättre förståelse för kvinnors och mäns ekonomiska förutsättningar. När det finns könsuppdelad statistik kan analyser göras och verksamheter jämföras från år till år.

Endast på Island och i Sverige finns än så länge beslut på att all officiell statistik ska vara könsuppdelad. Tillgången på

⁵ Svenska Långtidsutredningen.

statistikk varierer derfor mykje mellom landa. Det har også vore vist at tilgjengeleg statistikk ikkje alltid nyttast i den mån som ville vere mogleg for å belyse ulike politikkområden og dess utvikling. For å betre budsjettprosessen treng statistikk tas tilvarare betre. Ofta manglar kønsoppdelte statistikk i forhold til oppfølging av verksamheteres resultat og ressursforbrukning.

Følgjande krav skal stast på kønsoppdelte statistikk:

- All statistikk som relaterer til individer skal vere innsamlet, analysert og presentert etter køn. Med individbasert statistikk menar statistikk som direkte eller indirekte ror fysiske personar.
- Statistikk skal spegla de jemtstalldetsfrågar og problem som finnst i samhället.
- Køn skal vere overgripande og gjennomgående inndelingsgrunn, det vill seia alle resultat skal redovisast oppdelte på kvinner og menn i tabellar og diagram (dår så er relevant), såvål for enskilda som kombinasjonar av variabler.
- Det er viktig at *alla* resultat redovisast oppdelte på køn, det vill seia både skillnader og likheter.

Det finnst en rad områden som særskilt bør lyftast fram. Økonomiske politiske mål inkluderer oftast kvantitative termer som utgiftstak, den offentlige sektorens sparing, sysselsettning og arbeidsløshet. Avreglingar og strukturförändringar skapar förändrade förutsättningar for oppfølging. Samtliga dessa faktorer kan rymma ett jemtstalldetsperspektiv. Det er derfor viktig at den økonomiske statistikk ger underlag for analyse av hur dessa fenomen påverkar kvinnors og mäns villkor. For å kunne belyse hur strukturförändringar og den økonomiske utviklingen påverkar kvinner og menn er det blant annet viktig at ta hånstyn till hushållssektoren som en sektor i økonomien t.ex. gjennom tidsanvändningsstudier. Den økonomiske fördelingsstatistikk er også ett angeläget område. Dår er ett køns- og jemtstalldetsperspektiv avgörande for å utvärdera den økonomiske politiken og dess konsekvenser for medborgarna.

Den regionale statistikk er ett annet område där kønsoppdelte statistikk er viktig, for å til eksempel belyse regionale utviklingsprogram og hur de kommer kvinner og menn til del. Flere politikkområden har behov av mer brukarstatistikk som viser hur offentlige sektorens innsatser kommer kvinner og menn, flickor og poikar til gode. Vem får vad og på vilka villkor?

Rekommendationer:

- All offisiell statistikk skal vere kønsoppdelte, når det er relevant.
- Øke användningen av befintlig kønsoppdelte statistikk og utvikle ny statistikk inom budsjettprosessen på områden där sådan behövs.
- Øke användningen av kønsoppdelte statistikk i de økonomiske underlagene.

Tidsanvändningsstudier viktig indikator

Norge/SSB har gjort tidsnyttestudier hvert 10. år siden 1970. Kvinner og menns tidsbruk inngikk som tema i fjorårets rapport og er for øvrig grunnleggende for å analyse arbeidsdeling etter kjønn, fordelingen av lønnet og ulønnet arbeid mellom kjønnene og som sådan viktig indikator på likestilling. Det er gjennom tidsnyttestudier vi kan si noe om hvor mye mer tid menn legger ned i omsorg for egne barn, husarbeid osv. Takket være tidsnyttestudier vet vi f.eks. eksempel at tilnærmingen mellom kjønnene i tidsbruk hovedsaklig skyldes endringer i kvinners prioriteringer: sterk nedgang i tid brukt til husarbeid og økning i tid brukt til lønnet arbeid.

4. Strategi för en hållbar jämställdhetsintegrering i budgetprocessen

I Norden finns formella beslut om att jämställdhetsintegrering av budgetprocessen ska genomföras. I förra kapitlet beskrevs vilka delar av budgetprocessen som behöver fokuseras för att genomföra en jämställdhetsintegrering – den ekonomiska styrningen, de ekonomiska underlagen och könsuppdelad statistik. Men det räcker inte för att få en hållbar jämställdhetsintegrering.

För att jämställdhetsintegreringen av budgetprocessen ska fungera måste arbetet stödjas på olika sätt. Fyra områden är särskilt viktiga att utveckla som stöd för förändringsprocessen: styrning, utbildning, metoder och organisering av arbetet⁶. Erfarenheterna visar att det är den samlade kraften i insatser inom alla fyra områden som skapar förutsättningar för en bestående förändring.

Arbetet med integrering av jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen liknar annat förändringsarbete där det är nödvändigt att arbeta med alla aspekter av en förändring. I sådant förändringsarbete är kunskap och förståelse och en engagerad och pådrivande ledning avgörande förutsättningar för framgång. Det behövs fakta och metoder för att kunna genomföra analyser. Likaså behövs förändringar i styrmekanismer och uppföljnings- samt utvärderingsrutiner. Samliga nordiska länder har liknande erfarenheter. I rapporten har vi valt att beskriva det som fyra komponenter som måste stärkas för att integreringsprocessen ska bli hållbar.

Arbetsgång i åtta steg

Den svenska kommittén JämStöd⁷ har formulerat en arbetsgång för hållbar jämställdhetsintegrering i åtta steg:

1. Grundläggande förståelse
2. Undersök förutsättningarna
3. Planera och organisera
4. Inventera verksamheten
5. Kartlägg och analysera
6. Formulera mål och åtgärder
7. Genomför åtgärderna
8. Följ upp resultaten

Varje steg är en förutsättning för att gå vidare till nästa steg. En förutsättning för integreringsarbetet är att det finns en grundläggande kunskap om jämställdhetsfrågor och vad ett jämställdhetsperspektiv innebär. Utan denna förståelse är det mycket svårt för ansvariga personer att leda arbetet samt för genomförare att integrera ett jämställdhetsperspektiv. Därefter måste det finnas förutsättningar i organisationen för att förändra. Det behöver finnas en vilja och acceptans hos framförallt ledningen att genomföra arbetet. När det finns ska arbetet planeras och organiseras i en tydlig genomförandeplan, där ansvariga är utsedda och resurser tilldelade för arbetet. Först därefter kan det steg som de flesta efterfrågar börja – själva analysarbetet och målformuleringarna. Därefter kommer det som har visat sig vara det svåraste steget – att genomföra åtgärder som skapar förändring i ordinarie arbetsprocesser. Det sista steget är att följa upp resultaten⁸.

⁶ Detta "tänk" har utvecklats av Ann Boman utredare i den svenska kommittén JämStöd. Det har fungerat som inspiration för det nordiska utvecklingsarbetet.

⁷ Särskild Kommitté tillsatt av regeringen som bland annat arbetar med att pröva och utveckla nye metoder och utbildningar för jämställdhetsintegrering både i Regeringskansliet och i de statsliga myndigheterna. De tillsattes 2004 och har f.n. mandat t.o.m. januari 2007.

⁸ Jämstöds utbildningar och metoder finns på www.jamstod.se

4.1

Styra förändringsarbetet

För att förändra rådande arbetssätt och rutiner krävs tydliga krav och instruktioner. Det är viktigt att dessa krav införlivas i befintliga styrdokument och arbetsprocesser, så att de blir del av de ordinarie rutinerna.

Flera regeringar i Norden har tagit fram och beslutat om en gemensam plan för Regeringskansliets genomförande av jämställdhetsintegrering. Planen bildar plattform för ett långsiktigt förändringsarbete. Den tar sikte på att jämställdhetsintegrera de två centrala beslutsprocesserna i Regeringskansliet – lagstiftningsprocessen och budgetprocessen.

Förändringsarbetet i Regeringskansliet behöver konsekvent följas upp i riktlinjer och rekommendationer till departement och myndigheter i regleringsbrev och resultatavtal. Själva implementeringsprocessen kan styras på olika sätt. Ett sätt är att utforma ett antal indikatorer kopplade till implementeringsprocessen. Den svenska planen för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet innehåller ett antal resultatindikatorer med särskilt fokus på budgetarbetet som följs upp årligen. Till exempel granskas i vilken utsträckning statistiken i budgetpropositionen är könsuppdelad, antalet jämställdhetsmål som identifierats inom olika politikområden och hur många jämställdhetsanalyser som har genomförts. Andra instrument är riktlinjer för hur man ska arbeta med processen, checklistor och metoder för analysarbetet.

Flera nordiska länder har planerat att utvärdera den påbörjade processen för att se vad som fungerar och vad som inte fungerar. Som del i det fortsatta arbetet med att utveckla integreringen av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i statsbudgeten har Barn- och likestillingsdepartementet i Norge anlitat en extern konsult för att genomföra en process- och resultatutvärdering av det treåriga arbetet som pågått. Utvärderingen ska bli en "baseline" för utvärdering av utvecklingen fram till budgetpropositionen 2009 samt ta fram indikatorer för fortsatt uppföljningsarbete.

Det arbete som hittills genomförts tyder på att implementeringsprocessen bör stärkas med olika medel som bäst utformas i linje med andra styrprocesser inom organisationen. Så långt det är möjligt bör kraven på jämställdhetsperspektiv inkluderas i befintliga instrument och utformas så de passar in i de strukturer som redan finns.

Rekommendationer:

- Ta fram en gemensam plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet.
- Ett mål i planen bör vara att regeringen fattar beslut om att jämställdhets- och könskonsekvensanalyser ska utföras som en del i budgetarbetet, där så är relevant.
- Inkludera krav på jämställdhets- och könskonsekvensanalys i finansministeriets styrdokument för budgetberedningen.
- Inkludera även dessa krav i styrningen av myndigheter t.ex. i regleringsbrev och resultatavtal både i relation till beredning och uppföljning.
- Inkludera jämställdhetsperspektivet i revisionsmyndigheternas uppdrag.

Vikten av politisk styrning och efterfrågan

Den svenska integreringsprocessen har utgått från en upprepade politisk beställning:

- 1) Regeringens åtagande inför riksdagen år 2003 om att genomföra jämställdhetsanalyser inom alla politikområden i syfte att formulera mål och indikatorer för jämställdhet.
- 2) Regeringens plan 2004-2009 för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet med fokus på budgetprocessen.
- 3) Regeringens handlingsplan för arbetet med jämställdhetsintegrering år 2006.

Dessa regeringsbeslut har sedan understrukits genom statssekreterarbrev och de "statssekreterarmöten" som statssekreteraren för jämställdhet genomfört i syfte att förankra arbetet hos sina kollegor på de övriga departementen.

Trots detta har jämställdhetssamordnarna på departementen vid upprepade tillfällen givit uttryck för att det behövs en ännu tydligare efterfrågan från respektive politisk ledning och chefer i vardagen. Handläggare på departementen behöver, i varje enskilt fall där jämställdhet är relevant, få en tydlig beställning på att genomföra jämställdhetsanalyser och ta fram förslag som bidrar till jämställdhet. Dessutom måste det påpekas när sådana saknas i beslutsunderlagen. Först då, menar jämställdhetssamordnarna, kommer jämställdhetsperspektivet verkligen att integreras och bli en del av det ordinarie arbetet.

Finska regeringens jämställdhetsprogram

I programmet finns som delmål:

Regeringen initierar principen om jämställdhet mellan könen i hela statsförvaltningen. Metoderna för utvärdering av de könsrelaterade verkningarna utvecklas och utvärderingen inlemmas i lagberedningen och beredning av statsbudgeten. Plan för integrering av ett jämställdhetsperspektiv i statsförvaltningen 2004-2007 inkluderar:

- Utbildning i integrering av jämställdhetsperspektiv och informationsproduktion
- Analys av könskonsekvenser i lagstiftningen
- Analys av könskonsekvenser i budgeten
- Integrering av ett jämställdhetsperspektiv i ministeriernas verksamheter

Vägledning framtagen i Norge

I Norge har Barne- og Likestillingsdepartementet tagit fram en Veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner.

Nedan presenteras två utdrag ur vägledningen som beskriver hur mål för integreringsarbeidet formuleras samt riktlinjer för hur departementen ska omnämna jämställdhet i propositionen.

1) Mål för arbeidet

Målet med å integrere kjønns- og likestillingsperspektivet i statsbudsjettet er å bidra til en rettferdig fordeling og målrettet og effektiv bruk av offentlige ressurser, og å sikre at de ulike politikkfeltene er med på å fremme likestilling mellom kjønnene. En vurdering av kjønnsperspektivet i statsbudsjettet skal synliggjøre og dokumentere uønsket ulikhet mellom kjønn og legge til rette for målrettede tiltak for å oppnå reell likestilling på alle samfunnsområder. Dette vil også bidra til en kvalitativt bedre og mer virkelighetsnær analyse. Det er i tråd med prinsippene for godt styresett, og med politikken for modernisering av offentlig sektor, slik som treffsikkerhet og brukervennlige offentlige tjenester og ressursbruk.

Likestillingsvurdering dreier seg ikke om budsjett- og politikkområder med likestilling som hovedmål, men om tiltak der andre mål er det primære. Det kan f.eks. være reformer, tiltak, budsjettposter innenfor arbeids- og næringsliv, utdanning, forskning, helse, familie mv.

2) Omtale i fagbudsjettproposisjon

Alle departementene skal omtale kjønns- og likestillingsperspektivet på fagbudsjettområdene i budsjettproposisjonen. Form og omfang av omtalen vil være forskjellig og tilpasses departementenes portefølje. Det kan være hensiktsmessig at omtalen følger nedenstående mal:

Innledende omtale

Hvor: Likestilling på fagbudsjettområdene bør presenteres samlet, for eksempel:

- i innledende del
- i tilknytning til den lovpålagte redegjørelsen for likestilling internt i virksomheten.
- sammen med andre tverrgående temaer.

Hvordan: Likestilling på fagbudsjettområdene kan presenteres på følgende måte:

- Kort analyse av departementets fag-/budsjettområder i et kjønnsperspektiv.
- Redegjørelse for departementets framdriftsplan for likestillingsvurdering av de budsjettkategoriene der kjønn er relevant.
- Kort introduksjon til likestillingsvurdering av utvalgte budsjettområder, med henvisning til relevante fagkapitler.

Spesifikk omtale i fagkapitlene

For alle budsjettområder som er identifisert som kjønnsrelevante, bør departementet tilstrebe i fagkapitlene:

- at all personrelatert statistikk, tabeller og figurer er kjønnsoppdelt.
- at kjønn er synliggjort, blant annet ved å bruke benevnelser som tydeliggjør at målgruppa består av kvinner og / eller menn, jenter og/eller gutter.
- å redegjøre for kjønnsfordelingen i målgruppa/berørte befolkningsgrupper. Andre kjennetegn ved målgruppa/berørte befolkningsgrupper, som etnisk bakgrunn mv. kan også være relevant.

Omtale av mer omfattende likestillingsvurderinger
Departementets ordinære budsjett Disposisjon bør følges i omtalen av budsjettområder som har vært gjenstand for mer omfattende likestillingsvurdering, for eksempel:

- Resultatrapportering: hvilke funn har en gjort?

Eksempel

Likestillingsvurdering av verdiskapingsprogrammet for mat indikerer at det er færre kvinner enn menn som benytter seg av verdiskapningsprogrammet, men at andelen kvinner som deltar er høyere enn andelen kvinner i landbruksnæringa. Man kan vurdere å ytterligere tilpasse informasjonen om programmet til kvinner

- Tilstandsbeskrivelse:
hva finnes det av utfordringer på området?

Eksempel

Beskrivelse av andelen og eventuelt relevante kjennetegn ved kvinner i næringen. Synliggjøre eventuelle hindringer for kvinners deltagelse i matproduksjon. Foreslå hvordan en kan få fram flere kvinnelige søkere på verdiskapingsmidler.

- Mål og strategier - tiltak:
hvordan skal funnene følges opp? Hvordan påvirker funnene mål og strategier på området?

Eksempel

Delmål:

Å øke andelen kvinnelige søkere til verdiskapingsmidler.

Resultatmål:

Andelen av virkemidler som tildeles kvinner skal minst tilsvare andelen kvinner i næringen.

Tiltak:

Det skal informeres spesielt om virkemidlene slik at flere kvinner motiveres til å søke verdiskapingsmidler.

Granskning av regleringsbrev

I Sverige fikk Riksrevisionsverket (RRV) 1999 i oppdrag av regeringen att granska hur jämställdhetsperspektivet återspeglades i regeringens styrning genom regleringsbrev och i myndigheternas återrapportering. Det visade bl.a. på en otydlig koppling mellan jämställdhetspolitiska mål och mål i regleringsbreven och att kraven var alltför oprecisa. RRV föreslog att arbetet skulle stramas upp och att en tydligare strategi för jämställdhetsstyrning skulle utformas. Rapporten kommenterades av både finansutskottet och arbetsmarknadsutskottet i riksdagen som betonade vikten av att regeringen lyfter fram jämställdhetsfrågorna i styrningen av myndigheterna. RRVs rapport har varit en viktig utgångspunkt för arbetet med jämställdhetsintegrering av budgetprocessen.

4.2

Utbildning

Jämställdhetsintegrering kräver kunskaper. För att kunna integrera ett jämställdhetsperspektiv krävs en förmåga att ”se” jämställdhetsperspektiv inom sitt område. De som ska arbeta med jämställdhetsintegrering måste utveckla förmågan att se samband som beror på könsmönster, förstå vad de ska titta efter och hur de ska ta fram fakta och statistik. De behöver kunskap om jämställdhet som ämne, de analysmetoder som ska användas, framtagande av könsuppdelad statistik samt om förändringsarbete.

Flera nordiska länder har anordnat utbildningar. Erfarenheter, bland annat från Sverige, visar att allmänna utbildningar i jämställdhetsintegrering inte fått önskat resultat. Utbildningar som tydligt kopplas till det politikområde som de som går utbildningen arbetar med har fungerat bättre. Idag finns tillgängliga fakta och kunskaper om könsperspektiv inom de flesta politikområdena, till exempel jämställdhet och hälsa eller jämställdhet och transportfrågor.

Så långt som möjligt bör utbildningen ingå som del i redan befintliga utbildningar inriktade på verksamhetsplanering och budgetarbete, som kompletteras med nya delar. I vissa fall måste specifika kurser också tas fram för att passa olika tjänstemäns behov och ansvar. Därtill kan olika metodseminarier anordnas där det för budgetarbetets del bland annat handlar om att genomföra jämställdhetsanalyser och formulera mål i myndigheternas regleringsbrev/resultatavtal. Metodseminarierna bör vara verksamhetsanpassade och innehålla metodgenomgångar och handledning.

När en integreringsprocess genomförs får jämställdhetssamordnare, jämställdhetsexpert och också jämställdhetsenheter automatiskt en annan roll. Deras roll blir mer konsultativ och mindre som experter. I de flesta länder har de tidigare fungerat som experter och behöver utbildning i sin nya konsultativa roll.

Flera grupper på olika nivåer och med olika ansvar inom bud-

getprocessen behöver utbildning så de förstår sin roll och sitt ansvar i relation till att integrera jämställdhetsfrågor:

- de som ska styra arbetet = politiker och chefer,
- de som på ledningens uppdrag ska följa upp arbetet och stödja = till exempel jämställdhetssamordnare, men också jämställdhetsenheter eller motsvarande som kanske behöver lära sig tänka nytt och få ny kompetens,
- de som ska göra jobbet = olika typer av handläggare, inom finansdepartementet och fackdepartementens budgetavdelning, departementens budgetsekreteriat, enskilda enheters budgetansvariga och enskilda handläggare samt revisorer,
- de som ska använda materialet i beslutsprocesser = politiker, till exempel utskottsmedlemmar. I samtliga länder är finansutskottet mycket viktigt med sin centrala roll i budgetarbetet. I Sverige och Norge har även övriga utskott en viktig roll.

De som arbetar med rekrytering behöver bevaka att nya medarbetare har eller får rätt kompetens.

Länderna har även sökt andra vägar för att höja kompetens hos handläggare och beslutsfattare. Det har etablerats webbsidor där det finns samlat information om arbetsmetoder, metoder för analysarbete, allmänt jämställdhetsmaterial samt jämställdhetsstudier och rapporter. Finland har etablerat en Jämställdhetsbarometer som innehåller information om finnarnas attityder, förväntningar och åsikter i relation till jämställdhet. I Norge publiceras årligen en jämställdhetsindex som följer upp jämställdhetsmål och visar i vilken grad kvinnor och män deltar i politik, utbildning och yrkesliv i samtliga kommuner.

Rekommendationer:

- Utveckla befintliga verksamhetsanalysutbildningar så de omfattar jämställdhetskompetens.
- Skräddarsy utbildningar för olika målgrupper.

Resurser för utbildning och metodutveckling

I Sverige ansvarar Regeringskansliets förvaltningsavdelning för att utbildningar i jämställdhet arrangeras, upphandlas och tillhandahålls för Regeringskansliets personal. Dessutom ska ett jämställdhetsperspektiv integreras i ordinarie utbildning som har anknytning till de processer som omfattas av de årliga handlingsprogrammen. År 2006 innebär det i praktiken utbildning med anknytning till budgetprocessen, där samverkan sker mellan Jämställdhetsenheten, Finansdepartementet och Förvaltningsavdelningen. Sedan 2004 har det ordinarie kursutbudet för Regeringskansliet kompletterats med olika jämställdhetskurs i genusteori, könsupdelad statistik och metodseminarier varav en inriktas speciellt på jämställdhetsanalyser inom politikområde i samband med budgetarbetet. Också i introduktionsutbildning för nyanställda och chefer ingår jämställdhet i olika delar.

Sverige har avsatt resurser för jämställdhetsutbildning. Under 2004 anställde Regeringskansliet tre handläggare som arbetar med att utveckla metoder och genomföra utbildningar i mål- och analysarbetet. I början av 2005 tillsattes en särskild kommitté – JämStöd – som bland annat arbetar med att pröva och utveckla nya metoder och utbildningar för verksamhetsintegrering både i Regeringskansliet och i den statliga myndigheterna.

4.3

Metoder

I Norden finns ett antal analysmetoder framtagna. Den internationella metodutvecklingen har varit en utgångspunkt, budgetprocessens olika steg och de olika regeringskansliernas arbetssätt en annan. Slutsatsen är helt enkelt att de metoder som används behöver vara anpassade för de specifika arbetsprocesserna inom respektive regeringskansli. Flera av de metoder som har utvecklats och använts i de nordiska länderna finns beskrivna i tidigare rapporter och på webbsidor, så nedan ges endast en översiktlig presentation⁹⁾.

Analysmetoder

De analyser som genomförts i de nordiska länderna kan delas upp i två grupper: könskonsekvensanalyser och jämställdhetsanalyser. Vanligast i de nordiska länderna är könskonsekvensanalyser.

Könskonsekvensanalys

- innebär att göra en analys av t ex ett förslags eller en verksamhets konsekvenser (resursfördelning + resultat av insatsen) för olika grupper av kvinnor respektive män i relation till verksamhetens mål. Det kan t ex innebära att man analyserar de integrationspolitiska insatserna för flyktingar och dess konsekvenser ur ett könsperspektiv.

De könskonsekvensanalyser som hittills genomförts fokuserar på frågan: "Vilka specifika könsmönster finns inom verksamheten? Vad är problemet?". Dessa analyser bör i allt högre grad kompletteras med analyser av i vilken utsträckning resursfördelningen i budgeten avspeglar det faktiska behovet, både i form av budgeterade medel men också genom att följa upp hur det faktiska utfallet har blivit. Alltså svara på frågan: "Vem får vad och på vilka villkor?" I de få analyser som gjorts där också den ekonomiska resursfördelningen ingått i analysen visar sig tydliga skevheter mellan vad politikerna vill åstadkomma och de faktiska resurser som kvinnor respektive män fått del av. Det faktiska utfallet visar sig därmed ofta ha blivit annorlunda än vad som avsågs.

Jämställdhetsanalys

- innebär att ställa resultaten av en könskonsekvensanalys i relation till jämställdhetspolitiska mål (förutsatt att sådana mål finns!) och dra slutsatser om i vilken utsträckning de könsmönster som kan urskiljas ligger i linje med jämställdhetsmålen eller inte. På så sätt kan de jämställdhetspolitiska målen på sikt också integreras i andra relevanta politikområden, t ex integrationspolitiken.

Syftet med en jämställdhetsanalys är att belysa förutsättningarna för kvinnor och män inom det studerade området, det vill säga beskriva de könsmönster som finns samt undersöka hur de övergripande jämställdhetsmålen har beaktats i verksamhetens mål och det faktiska uppfyllandet av dem. Vad har uppnåtts? Vad finns kvar att göra? Syftet är också att ta fram fakta och kunskap ur ett jämställdhetsperspektiv som bidrar till att utforma bättre generella mål och strategier för verksamheten.

Den nordiska erfarenheten visar att jämställdhetsanalyser ofta måste omfatta bakomliggande orsaker som kan ligga utanför det politikområde som primärt fokuseras. Ett exempel är att en analys av arbetslösheten ur ett jämställdhetsperspektiv måste ta hänsyn till att kvinnors och mäns möjlighet till heltidsarbete ser olika ut bland annat på grund av tillgång till barnomsorg. Ett annat exempel på en jämställdhetsanalys ur ett vidare perspektiv återfinns i den svenska transportpolitiska propositionen¹⁰. Där konstateras att det hittills främst är män som dragit fördel av den pågående regionförstoringsprocessen som innebär långpendling mellan arbete och bostad. En bakomliggande orsak till detta är kvinnors och mäns pendlingsmönster. Män pendlar längre sträckor och oftare i bil medan kvinnor oftare reser kollektivt och kortare sträckor. Det finns flera möjliga orsaker till det. En är könsfördelningen i omsorgsansvar för hem och familj. Eftersom en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet är ett jämställdhetsmål är det nödvändigt att analysera om det går att förena regionförstoring med ett gemensamt ansvar för hemmet. En jämställd-

hetsanalys av regionförstoring måste alltså också ta hänsyn till en rad olika områden såsom utveckling av kollektivtrafik såväl regionalt som lokalt och tillgång till barn- och äldreomsorg.

Erfarenheter tyder på att könskonsekvens- och jämställdhetsanalyser bör genomföras av personer som kan verksamhetsområdet. Samtidigt är det viktigt att personerna har kunskaper i jämställdhetsfrågor och har verktyg att genomföra analysen. Bäst resultat uppnås med en kombination av personer med verksamhetskunskap och stöd av jämställdhetsexperten.

Från pilotprojekt till resursanalysmetod

Det danske pilotprojekt "Ligestillingsvurdering af fordelingen af satspuljemidlerne til ældreområdet 2000-2004" var blot første del af det danske projekt for ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen. Resultaterne fra analysen førte til udvikling af endnu et værktøj til den samlede værktøjsskabe til kønsmainstreaming.

Da ligestillingsvurderingen var bagudrettet var dens styrke, at den understregede de mangler, der kunne være i forbindelse med en ligestillingsvurdering. Disse resultater er blevet taget med i udviklingen af værktøjsskaben for at undgå, at lignende problemer opstår fremover.

Opbygningen er den samme som for de tre andre værktøjer, der er udviklet under det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt: Data, lovgivning og kampanjer. Opbygningen følger en slags "Frequently Asked Questions", hvor der først stilles et typisk spørgsmål, derefter kommer et forslag til en løsning af problemstillingen og til sidst understreges problemstillingen i et eksempel.

⁹ se t.ex. www.jamstod.se eller www.lige.dk. Hänvisning till de nordiska metoderna finns i ANP2005:731 samt projektet delrapport: Landrapporter.

¹⁰ Moderna transporter Prop. 2005/06:160, Sverige.

Rekommendationer:

- Anpassa metoder och integrera dem i nuvarande arbetsprocesser.
- Låt den ekonomiska resursfördelning ingå i analysen.
- För bästa resultat, låt ordinarie ansvarig för verksamhetsområdet göra analyserna, med stöd av jämställdhetsexperter.

www.lige.dk – en verktygslåda på webben

Værktøjer og eksempler i arbejdet med kønsmainstreaming

Kønsmainstreaming handler om at integrere køn og ligestilling i kerneopgaverne – i trafikplanlægning, i fødevareoplysning, i lovforslag på det sociale område, i aktivisering af ledige osv.

I ligestillingsloven står anført at ligestilling skal integreres i al offentlig forvaltning – det er kønsmainstreaming.

Oftentimes er kampagner, budgetter, lovforslag eller andre initiativer, der iværksættes som udgangspunkt tænkt kønsneutrale. Men alligevel kan selv tilsyneladende kønsneutrale politikker og beslutninger have u hensigtsmæssige konsekvenser for ligestilling mellem kvinder og mænd.

På denne hjemmeside kan du læse om det danske Tværministerielle Mainstreaming projekt, hvis opgave det er at implementere køn, mainstreaming og ligestilling i alle statens aktiviteter.

Du kan også finde konkrete værktøjer til arbejdet med at kønsmainstreame aktiviteter: Tjeklister, gode råd, et væld af gode eksempler til arbejdet med kønsopdelte data og statistikker, til kampagnearbejde, til lovvurdering og - fra oktober - til evaluering af kønsmainstreaming indsatsen.

*Från hemsidan www.lige.dk utvecklad av
Danmarks Ligestillingsafdelning*

Konkrete redskaber til at arbejde med køn i kampagner og oplysningsarbejde. Tænk i køn for at nå dine målgrupper. "Borgere", "vælgere", "forældre", osv. er også kvinder og mænd, piger og drenge.

Redskaber til at arbejde med kønsopdelte data og statistik. Det er en forudsætning i arbejdet med kønsmainstreaming at indhente viden, data og statistikker om kvinder og mænds vilkår, behov og aktiviteter for at undgå at basere arbejdet på fordomme.

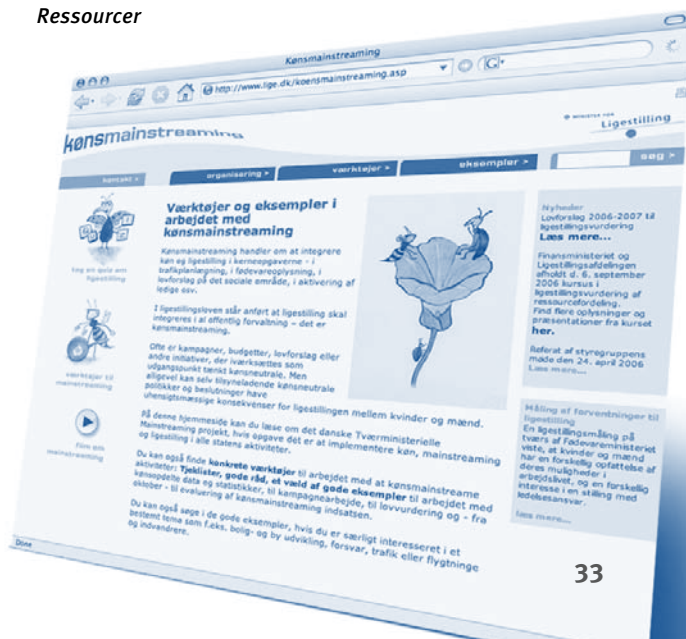
Data og statistik

Ligestillingsvurdering af lovforslag er en vurdering af, om et lovforslag kan have forskellige konsekvenser for den kvindelige og den mandlige befolkning samt en vurdering af, hvad dette betyder for ligestillingen.

Lovvurdering

Ligestillingsvurdering af fordelingen af ressourcer er en vurdering af, hvordan de økonomiske ressourcer fordeles mellem kvinder og mænd og hvilken konsekvens fordelingen har for ligestilling. Der kan både være tale om planlagte eller allerede gennemførte ressourcefordelinger.

Ressourcer



Handledning för analys av könskonsekvenser i lagstiftning.

Finland har utvecklat en handledningen för analys av könskonsekvenser. Handledningen ska användas vid lagberedning. I motiveringen sägs ”analys av könskonsekvenser vid lagberedning innebär att man på förhand strävar efter att utreda lagens konsekvenser för kvinnor/män, för att det inte vid tillämpningen av lagen indirekt ska uppstå diskriminerande könskonsekvenser. Målet är en högklassig lagberedning.”

Följande områden lyfts fram och diskuteras i handledningen: Kan vi med den lag som är under beredning avlägsna hinder för jämställdhet? Främjar den jämställdheten mellan kvinnor och män t.ex. i fråga om

- arbetsliv, ekonomisk ställning,
- möjligheter att utöva föräldraskap och att kombinera arbete och familjeliv,
- utbildning och yrkesmässig utveckling,
- arbetsmöjligheter, sysselsättning, yrkesmässig utveckling och karriärutveckling
- samhälleliga påverkningsmöjligheter och möjligheter till deltagande,
- hälsa och sjukfrekvens samt behovet av tjänster i anslutning till detta,
- säkerhet och risken för våld,
- tryggheten av samhällelig delaktighet,
- tidsanvändning, fritidsintressen och rekreationsbehov samt andra områden som har betydelse för genomförandet av jämställdhet mellan könen.

Könskonsekvensanalys av reformförändring inom sjukpension

The social security legislation in Iceland underwent an overhaul in 1999. One of the most significant changes was the implementation of a new standard for the assessment of disability. The aim of the analysis was to explore the impact of this change on the gender division of the group; that is whether a significant increase in the number of women who were defined as disabled could be seen and what the possible causes might be. The budget issue here is significant, as these benefits constitute a large portion of the welfare system. The gender dimensions are also clear, as there are far more women receiving these benefits than there are men.

Implementation and Consequences

A study done states that after the implementation of the new standard, there has been a statistically significant increase in the number of women diagnosed with full disability. The number of men has also increased, but that increase is not statistically significant. There was, however, a significant reduction in the number of both women and men diagnosed with 50-65% disability. The new standard did not appear to have an impact on the number of applicants.

Pensions are largely funded through a levy employers pay to the state on all taxable wage income. The state makes up the remainder, generally around 30%. As the gender pay gap in Iceland is significant (estimated from 7-16%), one can however claim that men are paying more into the fund while women are receiving more from it.

Reasons other than the new standard have been raised as possible explanations for the increase in new applicants for disability status, 1) a change in the age composition of Icelanders, who are more likely to be disabled as the nation ages, 2) an increased demand for productivity in the work place can cause those individuals with diminished working capacity to lose their jobs, become unemployed and end up on disability, 3) a discrepancy between the lowest wages and benefits

available, meaning that if the benefits available are higher than the minimum wages, an incentive is created to apply for benefits, especially for single parents and large families, 4) a reduced incentive to re-enter the workplace because of the same discrepancy, causing few people to go off benefits, 6) and a higher value of disability benefits as compared with unemployment benefits, coupled with financial assistance from local municipalities encourages the unemployed to apply for disability benefits. The experience of the implementation of the new disability assessment standard and the legislative change indicates that the gender dimension was not taken into account beforehand. The disability assessment and the legislative change might have been done differently and indicates that some of the effects could have been avoided if a gender analysis had been done¹¹.

Jämställdhetsanalys av arbetsmarknadsåtgärder

I Sverige genomfördes en jämställdhetsanalys inom politikområdet arbetsmarknad som bland annat visar att män är överrepresenterade i de mest effektiva arbetsmarknadspolitiska programmen – de som mest liknar vanliga jobb och i hög utsträckning resulterar i varaktigt arbete. Kvinnorna är istället överrepresenterade i förberedande insatser som i mindre grad leder till varaktigt arbete. Analysen visar också att män får en något större andel av resurserna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. När det gäller arbetsmarknadsutbildning framgår det att kvinnor är överrepresenterade inom utbildningsområden med låga styckkostnader medan män är överrepresenterade i utbildningsområden med höga styckkostnader. Slutsatsen är bland annat att Arbetsmarknadsverket måste se över könsfördelningen i de olika programmen och kostnaderna för åtgärder för att uppnå en mer rättvis resursfördelning och för att erbjuda även kvinnor kvalitativt bättre utbildningar som i större utsträckning resulterar i varaktiga jobb.

¹¹ Hela rapporten finns i Nordiska Ministerrådets serie ANP. Delrapport, Integrering av ett köns-och jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen, landrapporter.

4.4

Samordning och organisation

Den fjärde stödfunktionen är samordning av olika aktörer inom Regeringskansliet och en tydlig genomförandeorganisation. Det är viktigt att det finns en tydlig organisation med tillräckliga resurser som kan arbeta med att stödja arbetet med att integrera jämställdhet i budgetprocessen. Arbetet kan också kräva att resurser omfördelas. Det kan handla om nya uppgifter och nytt ansvar för olika funktioner i en organisation.

Beslutsprocesserna i Regeringskansliet, liksom i andra organisationer, är mycket komplexa. De består av många olika steg och involverar en mängd olika aktörer såväl på fackdepartementen som på finansdepartementet. Erfarenheten visar att för att kunna integrera jämställdhetsperspektivet i budgetprocessen krävs en noggrann analys av den och dess delprocesser. För att kunna genomföra en sådan krävs i sin tur mycket god kännedom om Regeringskansliet och budgetprocessen. I genomförandeorganisationen måste därför ingå personer med god kunskap om Regeringskansliets arbetssätt.

I de nordiska länderna finns flera exempel på hur stödet för jämställdhetsintegrering har utformats. I Danmark, Finland och Norge har inrättats tvärministeriella styrgrupper som fått det överordnande ansvaret för att stödja processen och har ett tydligt uppföljningsansvar. Norge summerar sin erfarenhet av det tvärministeriella samarbetet: "Dette samarbeidet har vært uvurderlig, og har koplet budsjettekspertise, koordineringsmandat og likestillingsfaglig ekspertise på en nyskapende og fruktbar måte". I Sverige har alla departement utifrån regeringsbeslut ett ansvar för att inom ramarna för sina ordinarie funktioner och ansvarsområden arbeta med jämställdhetsintegrering.

I flera länder har samordnare utsetts på departementen med uppgift är att koordinera och planera arbetet med jämställdhetsintegrering i sitt departement och ge stöd och vägledning i detta arbete, till exempel har de svenska samordnarna som uppgift att ta fram departementens årliga handlingsplaner och

att koordinera utbildningar. Samordnarna ansvarar däremot inte för att utföra, granska eller godkänna jämställdhetsanalyser, eller för att arbeta med jämställdhetsperspektivet i enskilda beslutsunderlag. Ansvaret för detta vilar på de tjänstemän som handlägger beslutsunderlaget.

I de decentraliserade nordiska statsförvaltningarna omfattar integreringsprocessen flera nivåer av förvaltningen, där de olika nivåerna har olika roller och ansvar. Ansvars- och rollfördelning ska följa den normala arbetsfördelningen som gäller för budgetprocessen. Det innebär att finansdepartementet, jämställdhetsansvarigt departement, andra fackdepartementet, myndigheter och till viss del också kommuner och landsting har ansvar i integreringsprocessen. Även de institutioner som har ansvar för uppföljning och utvärdering av statsförvaltningens verksamhet bör ha ett uttalat ansvar att belysa jämställdhetsperspektivet i sin verksamhet. Den finska pilotstudien visar på behovet av att utveckla lokala myndigheters ansvar för genomförande av jämställdhetsmålen.

Finansdepartementet har en central och viktig roll som samordnare av budgetprocessen. De har ansvar för att integrera och tydliggöra kravet på ett jämställdhetsperspektiv i styrdokumentet till budgetprocessen. De ansvarar också för det analytiska arbetet som utgör underlag för den ekonomiska politiken och har där ett tydligt ansvar för att lyfta fram konsekvenser för kvinnor och män, det vill säga att föra in ett jämställdhetsperspektiv i analyserna.

Fackdepartementen ansvarar för att integrera jämställdhetsperspektivet i sin planerings- och beslutsprocess. Det innebär att ha ett jämställdhetsperspektiv i de underlag som fackdepartementet tar fram i budgetprocessen samt att i regleringsbrev och i resultatavtal tydliggöra underliggande ämbetsverks ansvar för att utforma tydliga mål som inkluderar ett jämställdhetsperspektiv. Fackdepartementen ansvarar även för uppföljning och ska ställa tydliga krav på återrapportering av jämställdhetsmålen från myndigheter och kommuner.

Myndigheter och kommuner bör få ansvar för att omsätta målen i sin verksamhet och utveckla den egna verksamheten så att den får ett tydligt jämställdhetsperspektiv. De har också ansvar för att följa upp sin verksamhet och utvärdera verksamheten i relation till de jämställdhetsmål som finns.

Utvärdering och revisionsmyndigheter har ansvar för att följa upp uppsatta jämställdhetsmål.

Rekommendationer:

- Utkräv ansvar för integreringsarbetet på hög nivå, t.ex genom tillsättande av en tvärministeriell styrgrupp (politisk) som gjorts i flera av länderna.
- Utforma en stödorganisation till integreringsarbetet som besitter budgetprocesskunskap.
- Avsätt resurser för genomförandet av jämställdhetsintegrering.

Danmarks genomförandeorganisation

Danmarks har sedan 2001 bedrivit jämställdhetsintegrering i projektform. Projektet har ansvaret för att köns- och jämställdhetsperspektivet blir naturligt integrerat i ministeriernas kärnområden, samt för att det finns tillräckliga kunskaper för att utföra arbetet inom alla ministerier. Projektet består av tre centrala aktörer: en styrgrupp, ett nätverk (en kontaktperson per ministerium + samtliga medarbetare som arbetar med jämställdhet) samt jämställdhetsenheten som fungerar som sekretariat och ger experthjälp. Styrgruppen har det överordnade ansvaret, medlemmarna är chefer för samtliga ministerier och gruppen leds av jämställdhetsministerns departementschef.

Finland arbetar över departmentsgränserna

The Government Action Plan for Gender Equality working group is a good platform for discussion and planning of equality promotion in the state administration. Gender mainstreaming benefits from the intergovernmental cooperation that the working group provides. All ministries are committed to gender mainstreaming and have their representative in the Government Action Plan for Gender Equality working group. The task of the group is to monitor the realization of the measures contained in the Action Plan, develop mainstreaming and expand it to the entire government sector. Each ministry has also its own gender equality working group. In the individual ministry's working groups, participants should represent the fields where gender mainstreaming is implemented: law preparing, budgets, programs, education, statistics and staff policy. That way, they are interested and teach their colleagues what they learn and bring their own expertise to the group.

5. Slutsatser

5.1

Slutsatser från den nordiska ländernas pilotprojekt

Det danska pilotprojektet analyserade resursfördelning mellan kvinnor och män inom ett specifikt projekt. Projektet var ett mikroprojekt men har dock fått stor betydelse för generell metodutveckling inom statsförvaltningen. Projekterfarenheterna kompletterades med intervjuer med budgetansvariga inom ett antal ministerier och utgjorde sedan grunden för utveckling av den generella metod för jämställdhetsanalys av resursfördelning, som nu används inom statsförvaltningen. Det danska pilotprojektet tydliggjorde behovet av könsuppdelad statistik för att möjliggöra analysarbetet. Den visade också att det är nödvändigt att könsuppdelad statistik för målgruppen finns när ett program/projekt startar och avslutas för att möjliggöra analys av effekter av programmet för kvinnor respektive män.

Det finska pilotprojektet omfattade bland annat en jämställdhetsanalys av hela Social- och Hälsoministeriets budget, som sammantaget omfattar en femtedel av socialförsäkringsutgifterna. Studien har bidragit till att driva på processen med att arbeta med Gender Budgeting i Finland. Den utgjorde också startpunkt för arbetet med jämställdhetsanalyser, det vill säga processen med att identifiera jämställdhetsrelevans i olika verksamheter, samt till utformade av tydligare jämställdhetsmål inom verksamheterna. Studien visade på behovet av mer könsuppdelad statistik, forskning och utveckling av kalkylsystem inom sektorn. Eftersom det är de lokala myndigheterna som ansvarar för att tillhandahålla servicen påvisade också studien behovet av att i framtiden stärka ansvaret för lokala myndigheter att integrera jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Studien ledde även till att finansministeriet integrerade krav på jämställdhetsperspektiv i sina riktlinjer för budgetarbetet. Nästa steg blir att inkludera ett jämställdhetsperspektiv i alla uppföljningsrapporter.

Det isländska pilotprojektet inriktades på en konsekvensanalys av sjukpensionsprogrammet på Island. I slutsatserna konstateras att det, med den kunskap som nu finns i kom-

bination med den rådande jämställdhetslagstiftning, finns möjligheter att utveckla den isländska budgetprocessen med integrering av ett jämställdhetsperspektiv. Projektet bidrog dock inte till utveckling av en generell metod för inkludering av ett jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen, men har bidragit till att nordiska och europeiska checklistor har anpassats och distribuerats inom den isländska förvaltningen.

Norge har deltagit i projektet med den process som initierades 2002 för integrering av jämställdhet som tvärgående tema i fackdepartementens budgetpropositioner. Resultatet presenterades som bilaga till Barn- och Familjdepartementets fackproposition. 2005 gjordes processen delvis om, så att bilagan ”belyser fördelning av offentliga resurser i ett likestillingsperspektiv på makronivå”. Departementen värderar köns- och jämställdhetsperspektiv inom sina respektive områden samt rapportera det i sina propositioner. Erfarenheter från de första årens arbete har legat till grund för utformande av ”veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner”. Vägledningen beskriver mål för arbetet, organisering av arbetet, planering och genomförande, samt innehåller också metoder och exempel på jämställdhetsanalyser som genomförts nationellt och nordiskt. En utvärdering genomförs under 2006 av de tre senaste årens arbete. Utvärderingen skall bidra till både kvalitetssäkring och vidareutveckling av processen.

Sverige deltog till en början med projektet Jämna Pengar, som syftade till att utveckla metoder och arbetssätt för jämställdhetsintegrering av den statliga budgetprocessen, samt föreslå en plan för genomförande av detta. Projektet övergick sedan till att bli en del av det ordinarie arbetet för att genomföra den plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet som regeringen antog år 2004. Denna plan har ett särskilt fokus på budgetprocessen. Sammanfattningsvis visar det svenska arbetet på vikten av att arbeta systematiskt för att förändra. Det behöver vara tydligt för medarbetare vad som ska uppnås med arbetet. Medarbetarna behöver få reella förutsättningar i form av utbildning och verksamhetsanpassade metoder för arbetet och vid behov kunna få konsultativt

stöd. Erfarenheterna visar också på vikten av formell styrning genom en tydlig politisk beställning samt att medarbetare i varje enskilt fall där jämställdhet är relevant ska få en tydlig beställning på genomförande av jämställdhetsanalyser och på framtagande av förslag som kan bidra till jämställdhet. Dessutom måste ledningen påpeka när sådana saknas i beslutsunderlagen.

5.2

Sammanfattande slutsatser

Den nordiska erfarenheten visar att en hållbar jämställdhetsintegrering kräver ett systematiskt och kontinuerlig utvecklingsarbete. Idag finns metoder, utbildningar och kunskap om processer. För att kunskaper och färdigheter ska omsättas och integreras i det ordinarie arbetet behövs ytterligare arbete med ett tydligt politiskt engagemang och en aktiv ledning där politiker och chefer driver på och efterfrågar jämställdhetsanalyser, jämställdhetsmål och indikatorer samt kräver uppföljning och återkoppling. Den utmaning vi står inför framöver är att stödja pågående processer och initiativ så att de kan utvecklas till en hållbar jämställdhetsintegrering.

En viktig förutsättning är att det finns en tydlig formell styrning i form av en upprepad politisk beställning. Detta är inte minst viktigt mot bakgrund av de svårigheter som sektorsövergripande arbete generellt möter. En annan viktig förutsättning är att alla inblandade kan se nyttan med att integrera olika perspektiv i det som betraktas som kärnverksamheten. De behöver se att jämställdhetsperspektivet utgör en aspekt av kärnverksamheten och att integrering av jämställdhet därmed bidrar till att förbättra verksamheten. För att jämställdhetsarbete i relation till budgetprocessen ska få bättre acceptans hos fackdepartementen är det viktigt att tydligare lyfta fram att jämställdhetsperspektivet bidrar till ett effektivare resursutnyttjande och ger bättre service.

Som redan understrukits innebär jämställdhetsintegrering ett förändringsarbete. Det är viktigt att tydligt hålla fast vid det övergripande målet för arbetet, men att vara pragmatisk och vid behov kunna justera såväl kurs som takt. Ambitionsnivån bör anpassas till de förutsättningar som faktiskt finns i organisationen.

När det gäller budgetprocessen, innebär dessutom budgetcykeln i sig att det tar tid innan arbetet får genomslag. En jämställdhetsanalys som genomförs år 1 kan leda till skrivningar i budgetpropositionen och regleringsbrev/resultatavtal för år 2. Under år 2 genomförs insatser för att uppnå målen som sedan

redovisas år 3. Resultatet kan sedan ligga till grund för en ny analys inför budgetpropositionen och eventuellt ändrade mål för år 4. Det handlar alltså om en treårig cykel.

Slutligen lyfts några områden fram där ytterligare arbete behövs.

Forskning. I Norden pågår idag nationalekonomisk forskning som är relevant för jämställdhetsarbetet i det att den inriktar sig på t ex socialförsäkringsfrågor, arbetsmarknadspolitik, fördelningsfrågor, barn och äldre omsorg, skatter, mm. Däremot är genusperspektivet inom nationalekonomisk forskning inte lika tydligt belyst. Kan ett jämställdhetsperspektiv förbättra den ekonomiska analysen, göra den relevant för fler, utvidga dess tillämpningsområde samt tydligare klargöra effekterna av ekonomisk politik och av andra åtgärder?

Underlagen för ekonomiska politiken. Hur kan arbetet med att utveckla metoder och arbetssätt när det gäller underlagen för den ekonomiska politiken fortsätta. I vilken utsträckning är det till exempel möjligt att göra tillförlitliga konsupplade prognoser?

Utveckling av uppföljningsmått. Ronda Sharp har i sin rapport, "Budgeting for Equity, Gender Budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting" diskuterat behovet av att komplettera vedertagna uppföljningsmått inom resultatstyrningen med equity (jämlighet). Hur kan indikatorer och andra mått vidareutvecklas?

Följande konkreta beslut och steg har tagits i de nordiska länder för att integrera jämställdhetsperspektivet i budgetprocessen.

Specifikt regeringsbeslut om integration av ett jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen finns i:

Finland

Nationellt handlingsprogram för genomförande av jämställdhet, 2004-2007. I regeringsprogrammet "initieras principen om jämställdhet mellan könen i hela statsförvaltningen. Metoderna för utvärdering av de könsrelaterade verkningarna utvecklas och utvärderingen inlemmas i lagberedning och beredning av statsbudgeten". Regeringsbeslut finns om att samtliga ministerier ska inkludera ett jämställdhetsperspektiv i budgeten för 2008.

Sverige

Plan för genomförande av jämställdhetsintegrering år 2004-2009 med särskilt fokus på budgetprocessen. Regeringsbeslut på ett tydligare utformande av ett jämställdhetsperspektiv i budgeten 2006.

Norge

Regeringsbeslut 2005 och 2006 (ny regering) om att alla ministerier ska genomföra jämställdhetsanalyser och rapportera dem i den egna budgetpropositionen där de finner det relevant och ändamålsenligt (formålstjenlig).

Formell styrning av integreringsarbetet i budgetprocessen:

Danmark

I den danska jämställdhetslagen står att offentliga myndigheter ska innanför sitt område arbeta för jämställdhet och inarbeta jämställdhet i all planering och förvaltning. I handlingsplanen för det tvärgående jämställdhetsprojektet är målet 2006 att alla ministerier jämställdhetsintegrerar hela eller delar av budgeten.

Finland

Anvisningarna för beredning av regeringspropositionen innehåller krav på analys av könsekvenser.

Norge

Jämställdhetslag sedan 1979 – påtalar offentliga organisationers ansvar för jämställdhet 2002 reviderades lagen och inkluderade även privata sektorn (enbart personalpolitik). I den finns också krav på rapportering av jämställdhetsarbete i årsredovisning, dock begränsat till endast personal policy. Regeringsbeslut fastslår att det i budgetpropositionen ska redogöras för gjorda jämställdhetsanalyser, det betonas också i "Hovedbudsjettsskrivet" för arbetet med 2007 års statsbudget. Specifika guidelines framtagna till departement för att genomföra budgetarbetet med ett jämställdhetsperspektiv.

Sverige

Regeringsbeslut om:

Åtagande i skrivelse till riksdagen år 2003 "att samtliga politikområden under mandatperioden 2002-2006 ska genomföra jämställdhetsanalyser och där det är möjligt identifiera mål och indikatorer för jämställdhet.

Plan för genomförande av jämställdhetsintegrering år 2004-2009 med särskilt fokus på budgetprocessen. Handlingsprogram för jämställdhetsintegrering med mål för Regeringskansliets arbete år 2006.

Krav på könsuppdelad statistik:

Island

I den isländska jämställdhetslagen står att offentlig statistik ska vara könsuppdelad.

Sverige

Förordning om att all offentlig statistik ska vara könsuppdelad

Specifika metoder utformade

Danmark

Metod för jämställdhetsanalys i samband med nya lagförslag
Metod för resursfördelningsanalys (konsekvensanalys) finns
Metoder för att utveckla och sammanställa könsuppdelad statistik
Metoder för att arbeta men kön och kommunikation
Finns på www.lige.dk/koensmainstreaming

Finland

Finns handledning för analys av könskonsekvenser i lagstiftningsprocessen, att tillämpa i beredningen.

Island

Allmänna analysmetoder finns med könsuppdelad statistik

Norge

Använder existerande metoder, främst 3R-metoden som anpassats till strukturen i budgetpropositionen.

Sverige

Flera metoder för konsekvens- och jämställdhetsanalyser har utformats
En rad redskap i form av checklistor och vägledningar har tagits fram
Se bl. a. www.jamstod.se

Produkter

Norge

Bilaga till budgetpropositionen om fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män

Sverige

Bilaga till budgetpropositionen om fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män

Utbildningsprogram i relation till integrering i budgetprocessen

Danmark

Kurs i jämställdhetsanalys av resursfördelning för budgetansvariga i fackdepartementen och från finansministeriet. Kursen presenterar verktyg och metoder för analys av budgetposter.

Finland

2 utbildningstillfällen per år i genusanalys (lagberedning)
Beslut har tagits på att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i samtliga ministeriers internutbildningar fr.o.m 2007, med start i introduktionsutbildningarna.

Island

Jämställdhetsenheten har anordnat enstaka kurser.

Norge

Utbildning och seminarier har genomförts för politiker och tjänstemän i staten och i kommunerna under 2006.

Sverige

Omfattande utbildningsprogram finns som en del av det ordinarie kursutbudet i Regeringskansliet: t ex genusteori, basutbildning i jämställdhetsintegrering, könsuppdelad statistik och metodutbildning till stöd för arbetet med jämställdhetsanalyser. Dessutom finns både utbildning i att integrera jämställdhet i målen för myndigheter och i att bedöma och ge myndigheterna feedback på deras resultat. Jämställdhet ingår också som en del i ordinarie kurser riktade till nyanställda och chefer. Vidare har jämställdhetsutbildningar hållits för nästan alla ministrar och statssekreterare under de senaste mandatperioderna. Utöver dessa utbildningar som är gemensamma för hela Regeringskansliet, erbjuder Jämställdhetsenheten så långt möjligt också departementsspecifika utbildningar, kopplat t ex till jämställdhetsanalys och myndighetsstyrning, samt utbildning för departementens ledningsgrupper. Därutöver arrangerar jämställdhetssamordnarna på departementen egna jämställdhetsutbildningar med fokus på de egna politikområdena.

Samordning och organisation av integreringsarbetet

Danmark

Tvärministeriellt mainstreamingprojekt.

Jämställdhetsenhet inom Regeringskansliet stödjer metod och utbildningsarbetet. Regerings Webbsite med guidelines, metoder och exempel utformats.

Finland

En arbetsgrupp med representanter från alla ministerier, leds av en politisk statssekreterare. Gruppens mandat är att följa implementeringen av jämställdhetsprogrammet och rapportera till regeringen. På samtliga ministerier finns en jämställdhetssamordnare. Samtliga ministerier har en arbetsgrupp med ansvar för att besluta om vilka områden som ska genomgå konsekvensanalyser.

Webbsite med jämställdhetsinformation och genomförda jämställdhetsstudier.

Island

En jämställdhetsenheten som arbetar med hela statsförvaltningen samt utsedda jämställdhetssamordnare på samtliga departement.

Norge

Barn- og ligestillingsdepartementet koordinerar och stödjer metod och utbildningsarbetet. Extern kompetens inhämtas vid behov.

Sverige

På Regeringskansliets jämställdhetsenhet finns en jämställdhetsintegreringsgrupp (under 2006 bestående av 6 personer) som har till uppgift att:

- övergripande samordna, följa upp och utvärdera arbetet utifrån regeringens plan för genomförande av jämställdhetsintegrering,
- se till att metoder till stöd för arbetet med jämställdhetsintegrering utarbetas
- och ge departementens jämställdhetssamordnare konsultativt stöd i arbetet med jämställdhetsintegrering.

Jämställdhetsintegreringsgruppen leder också en interdepartemental arbetsgrupp där de jämställdhetssamordnare som finns utsedda på varje departement ingår. Den interdepartementala arbetsgruppen utgör ett forum för planering och diskussion när det gäller genomförandet av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet.

Departementens jämställdhetssamordnare har i övrigt till uppgift att koordinera och planera arbetet med jämställdhetsintegrering i sitt departement, ge stöd och vägledning i detta arbete. Vanliga arbetsuppgifter är bland annat att ta fram departementens årliga handlingsplaner och att koordinera utbildningar.

Alla departement har också byggt upp en organisation kring samordningsfunktionen och arbetet med jämställdhetsintegrering i form av kontakt- eller arbetsgrupper. Det innebär att cirka 150 personer i Regeringskansliet har ett särskilt ansvar för att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering.

Därutöver ges vägledning och stöd genom Regeringskansliets interna webbsidor, såväl den gemensamma webbsidan som på flertalet departements egna webbsidor.

Vidare har en särskild kommitté tillsatts under 2005-2006 för att utveckla och erbjuda metoder och utbildning, riktade såväl till Regeringskansliet som till övriga myndigheter.



norden

Nordisk Ministerråd

St. Strandstræde 18
DK-1255 Copenhagen K
www.norden.org

Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv
i de nordiska statsbudgetarna

Ett av Nordiska ministerrådets långsiktiga mål är att bidra till att de nordiska länderna integrerar ett köns- och jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen och statsbudgeten. Samt att länderna säkerställer att köns- och jämställdhetsperspektivet blir synligt inom ramen för förändringar i de nordiska välfärdsstaterna. Ett sådant arbete kallas internationellt för Gender Budgeting.

Det här är slutrapporten från ett treårigt samarbetsprojekt mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Jämställdhets- och finansministerier i dessa länder har bedrivit utvecklingsarbete och utbytt erfarenheter om arbetet med integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i den statliga budgetprocessen och statsbudgetarna i respektive land. Syftet med rapporten är att presentera den kunskap och erfarenhet som projektet bidragit till samt ge rekommendationer för hur jämställdhetsintegrering av budgetprocessen i statlig förvaltning kan genomföras för att bli framgångsrik.