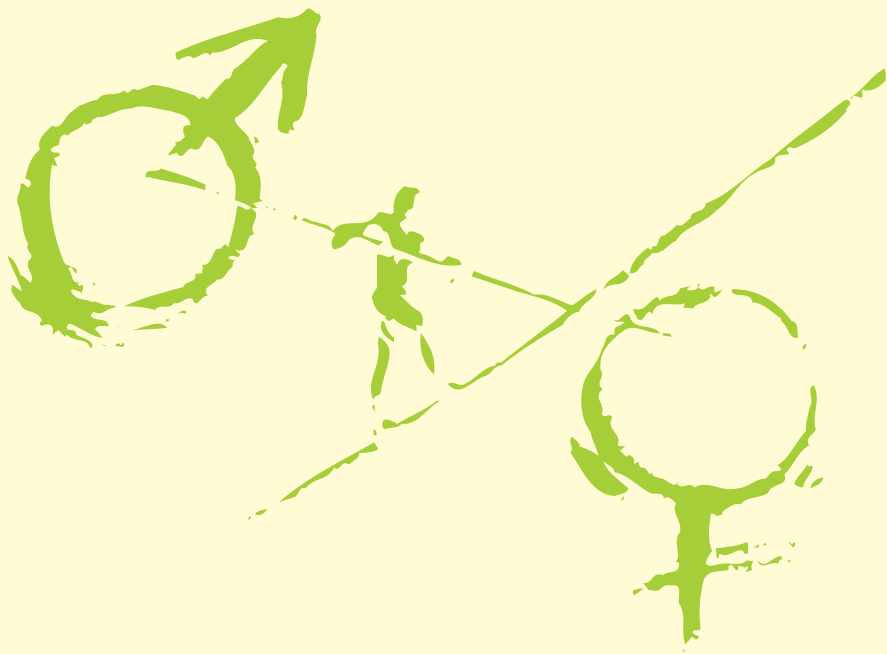


# Kynjuð fjárlagagerð:

## Handbók um framkvæmd



EVROPU-  
RÁÐIÐ      CONSEIL  
DE L'EUROPE



FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ



# **Kynjuð fjárlagagerð: framkvæmd**

*Handbók*

Sheila Quinn tók saman

*Aðalskrifstofa lögfræði- og mannréttindamála*  
**Evrópuráðið**  
**Apríl 2009**

**Titill á ensku: *Gender budgeting: practical implementation. Handbook.***

Sheila Quinn er ráðgjafi og fræðimaður með aðsetur í Wicklow-sýslu á Írlandi. Meginsvið hennar er jafnrétti (einkum jafnrétti kynjanna) og félagsleg aðlögun. Hún er meðlimur í stýrihópi breska kvennafjárlagahópsins (Women's Budget Group).

Höfundur vill þakka öllum þeim fulltrúum aðildarlanda Evrópuráðsins sem gáfu upplýsingar og stýrinedndinni um jafnrétti karla og kvenna (CDEG) fyrir sérfræðiálit sitt á þessu riti meðan það var í smíðum. Einnig fá meðlimir Evrópunetsins um kynjaða fjárlagagerð þakkir, sérstaklega Diane Elson, Elisabeth Klatzer, Regina Frey, Alisa McKay, Yolanda Jubeto, Priya Alvarez, Angela O'Hagan, Annalisa Rosselli og Thera van Osch fyrir upplýsingar um verkefni í kynjaðri fjárlagagerð í löndum þeirra og fyrir ráðleggingar og gagnrýni. Sérstakar þakkir fá Anne-Marie Faradji og Paula Hinchy á aðalskrifstofu Evrópuráðsins fyrir leiðsögn og þolinmæði.

Aðalskrifstofa lögfræði- og mannréttindamála  
Evrópuráðið  
F-67075 Strasbourg Cedex

<http://www.coe.int/>

© Council of Europe, 2009  
Útgefandi fjármálaráðuneytið

# Formáli

Á síðustu árum hafa æ fleiri ríki sett sér það markmið að samþætta kynja- og jafnréttissjónarmið við alla opinbera stefnumótun og áætlanagerð. Íslensk stjórnvöld eru þar á meðal. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs segir að kynjuð hagstjórn verði höfð að leiðarljósi við fjárlagagerð og efnahagsstjórn.

Í kynjaðri fjárlagagerð felst að kynjasamþættingu sé beitt í öllu fjárlagaferlinu. Það þýðir að í fjárlagavinnunni fer fram mat á áhrifum fjárlaga á kynin. Markmiðið með því mati er að endurskipuleggja bæði tekju- og gjaldahlíð fjárlaga á grundvelli jafnréttissjónarmiða. Aðferðin byggir á þeirri forsendu að ákvarðanir í fjármálum hins opinbera séu ekki hlutlausar gagnvart kynjunum og felur um leið í sér frumgreiningu á því hvaða áhrif einstakir tekju- og útgjaldaliðir hafa á kynin.

Kynjuð fjárlagagerð er metnaðarfullt verkefni sem kallar á breytingu í hugsun og verki. Tilgangur hennar er að auka jafnrétti og tryggja að þegnarnir njóti réttar síns óháð kyni eins og lög gera ráð fyrir. Kynjuð fjárlagagerð hefur einnig þann kost að hún eykur gagnsæi í ríkisfjármálum og gerir sýnilegt hvernig opinbert fé er nýtt í þágu þegnanna. Aðferðin stuðlar að betri markmiðssetningu og þar með hagkvæmari skiptingu tekna og gjalda hjá hinu opinbera.

Kynjuð fjárlagerð verður ekki unnin af hópi sérfræðinga heldur verður hún að vera á hendi þeirra sem vinna frá degi til dags að útfærslu og innleiðingu á opinberri stefnu. Í þessum hópi eru embættismenn og aðrir opinberir starfsmenn sem koma að fjárlagagerð fyrir stofnanir og ráðuneyti sem og þingmenn og aðrir kjörnir fulltrúar. Til að auðvelda þeim aðilum þá vinnu sem framundan er ákvað verkefnisstjórn um kynjaða fjárlagagerð að þýða þessa handbók sem kom út á vegum Evrópuráðsins á liðnu ári. Eins og titill bókarinnar ber með sér er hér að finna leiðbeiningar um kynjaða fjárlagagerð í framkvæmd. Er það von verkefnisstjórnarinnar að handbókin komi öllum þeim sem að fjárlagagerðinni koma að góðu gagni til framtíðar.



# Efnisyfirlit

## Inngangur

Megináherslur handbókarinnar .....	3
Markhópur .....	4
Framfarir í samþættingu kynja- og jafnréttis- sjónarmiða .....	6
Kynjuð fjárlagagerð – metnaðarfullt verkefni ....	6
Efni bókarinnar .....	8

## Hvernig haga á kynjaðri fjárlagagerð

Inngangur .....	10
Skilyrði fyrir kynjaðri fjárlagagerð .....	11
Skilningur á kyni .....	11
Pólítísk skuldbinding .....	12
Skyldur stjórnkerfisins .....	13
Jafnréttisstefna stjórnvalda í verki .....	13
Kynjasjónarmið fléttuð inn í daglega starfsemi – kynja- samþætting sem skipulagsbreyting .....	15
Tölfræðileg gögn og úrvinnsla þeirra .....	15
Áfangarnir þrír í kynjaðri fjárlagagerð .....	16
Tæki til kynjaðrar fjárlagagerðar .....	22
Kynjamiðuð greining á opinberum útgjöldum ....	22
Grunnaðferð – greining á dreifingu gæða .....	24
Greiningin víkkuð út .....	26
Uppbygging þekkingar á málefnum kynjanna ....	29
Kyn tekið upp sem greiningarþáttur .....	30

## Kynjuð fjárlagagerð á mismunandi stigum

Á vegum ríkisstjórna .....	37
Að binda kynjaða fjárlagagerð í lög .....	38

Kynjuð fjárlagagerð sem þáttur í umbótum á fjárlagaferlinu .....	42
Kostnaðarútreikningar .....	42
Kynjuð fjárlagagerð eftir málaflökkum/ráðuneytum	45
Kynjuð fjárlagagerð á héraðs/sveitarstjórnarstigi .	47
Kynjuð fjárlagagerð á áætlunarstigi .....	49
Tilraunaverkefni í kynjaðri fjárlagagerð .....	52

## Hlutverk frjálsra félagasamtaka

Inngangur .....	55
Austurríki – Jafnréttisvaktin: Kynjasjónarmið og opinber fjármál .....	58
Verkefni þýska ríkisins um kynjuð fjárlög (BigBudget) .....	59
La Plataforma Impacto de Género Ya .....	61
Breski kvennafjárlagahópurinn .....	62
Evrópunetið um kynjaða fjárlagagerð. ....	64

## Viðaukar

Orðskýringar .....	67
Ítarefni .....	71
Vefsvæði .....	71
Heimildir .....	73



# Inngangur

## Megináherslur handbókarinnar

Í þessu riti eru leiðbeiningar um kynjaða fjárlagagerð í framkvæmd. Þetta er ekki bók um fyrstu skrefin. Finna má mörg rit þar sem færð eru rök fyrir kynjaðri fjárlagagerð og fjallað er um bakgrunn hennar og sögu. Lista yfir nokkur slík er að finna í lok handbókarinnar undir fyrirsögninni *Ítarefni* á bls. 71.

Í bókinni er gert ráð fyrir að lesandinn skilji hugtakið kyn, markmið jafnréttisstefnu og hvernig misrétti kynjanna lýsir sér. Einnig er gert ráð fyrir því að hann átti sig á nauðsyn kerfisbreytinga svo taka megí á ómeðvituðu misrétti kynjanna og skilji grundvallaratriðin í samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða sem leið til að vinna að jafnrétti kynjanna. Kynjuð fjárlagagerð, sem tæki til samþættingar kynja- og jafnréttissjónarmiða, verður ekki innleidd án þekkingar á þessum grundvallaratriðum. Vissulega hafa sum tilraunaverkefni í kynjaðri fjárlagagerð leitt til nýs eða dýpri skilnings þátttakenda á kynjamálefnum. Hvað sem því líður þarf haldgóða reynslu af jafnréttisstarfi þegar kynjaðri fjárlagagerð er hrint í framkvæmd. Kynjuð fjárlagagerð sem slík er ekki tæki til að stíga fyrsta skrefið.

Næsti kafli, *Hvernig haga á kynjaðri fjárlagagerð*, bls. 10, hefst á umfjöllun um þá reynslu og þær aðstæður sem verða að vera fyrir hendi svo að hægt sé að taka til við kynjaða fjárlagagerð. Þessi atriði eru þáttur í því „hvernig haga á kynjaðri fjárlagagerð“. Það gæti verið freistandi að sleppa þessum undirköflum og fara beint í textann sem fjallar um tiltekin tæki og aðferðir. Gerð

er krafa um tilteknar aðferðir, leiðarvísi og skýrt fram setta áfanga. En hvað sem því líður má ekki sleppa grundvallaratriðunum eða hlaupa yfir þau á hundavaði. Þetta á sérstaklega við ef ekki á að láta staðar numið við greiningarverkefni heldur taka upp heildstæða samþættingaraðferð. Reynsla margra fagmanna á þessu sviði er sú að þar sem aðlaga þurfi þau tæki sem eru notuð sé mikilvægara að einbeita sér að því í upphafi að þróa nálgun sem byggist á aðstæðum í viðkomandi landi. Sjálf tækin til greiningar, endurskoðunar hugmynda og samþættingar koma fram þegar takmarkið hefur verið skilgreint.

### Hvað er kynjuð fjárlagagerð?

- Hún er leið til að tengja jafnréttisstefnu við þjóðhagsstefnu.
- Hún er byggð á þeirri forsendu að fjárlög séu ekki kynhlutlaus.
- Hún snertir bæði tekju- og útgjaldalið fjárlaga.
- Hún hefst á greiningu á áhrifum fjárlaganna á konur og karla og þróast yfir í það að fella kynjasjónarmið inn í undirbúning fjárlaganna.
- Hún er leið til að hraða samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða.
- Hún merkir ekki sérstök fjárlög fyrir konur.
- Hún merkir fjárlagagerð í þágu fólks.
- Hún merkir nákvæmari skoðun á árangri og afrakstri fjárlaga.
- Hún stuðlar að betri markmiðssetningu og þar með hagkvæmari skiptingu opinberra útgjalda.
- Hún kallar á þátttöku breiðari hóps hagsmunaaðila svo að lýðræði eykst.
- Hana má nota á tiltekna fjárlagaliði eða fjárhagsáætlanir.
- Æðsta takmark hennar er að kynjamiðaðri aðferð sé beitt við alla þætti fjárlagagerðarinnar, að kynja- og jafnréttissjónarmið verði samþætt fjárlagagerðinni.

### Markhópur

Þessi handbók er ætluð þeim sem bera ábyrgð á því að innleiða kynjaða fjárlagagerð. Kynjuð fjárlagagerð, eins og Evrópuráðið skilgreinir hana, er samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða í fjárlagagerðina.\*

Kynjuð fjárlagagerð  
– skilgreining

„**Kynjuð fjárlagagerð** er það að beita samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í fjárlagaferlinu. Í henni felst mat á fjárlögum, þar sem gengið er út frá kynjasjónarmiðum á öllum stigum fjárlagagerðarinnar og tekjur og útgjöld eru endurskipulögð í þeim tilgangi að stuðla að jafnrétti kynjanna.“

Í skilgreiningu Evrópuráðsins á samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða eru þeir sem bera ábyrgð á samþættingunni tilgreindir, þ.e. „þeir sem alla jafna taka þátt í stefnumótun“.

Samþætting kynja- og  
jafnréttissjónarmiða  
– skilgreining

„**Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða** felst í að skipuleggja, bæta, þróa og leggja mat á stefnumótunarferli þannig að sjónarhorn kynjajafnréttis sé á öllum sviðum fléttað inn í stefnumótun og ákvarðanir þeirra sem alla jafna taka þátt í stefnumótun í samfélaginu.“

Kynjaða fjárlagagerð á því ekki að fela nýjum hópi sérfræðinga heldur verða þeir sem alla jafna vinna að mótun og framkvæmd opinberrar stefnu og þjónustu að skilja hana og tileinka sér til fulls. Þessi vinna verður því að mestu leyti unninn af kjörnum fulltrúum, embættismönnum í þjónustu hins opinbera og öðrum opinberum starfsmönnum. Góðir stjórnunarhættir yfirleitt og samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða sérstaklega kalla á að fleiri komi þarna við sögu, þar á meðal almenningur, þingmenn, aðilar vinnumarkaðarins, stéttarfélög, kynjafræðingar og aðrir háskólamenntaðir sérfræðingar. Umfram allt verða „þeir sem alla jafna taka þátt“ að kalla til konur, skapa svigrúm fyrir þátttöku kvenna og láta rödd kvenna heyrast.

\* Eins og framkvæmd kynjaðrar fjárlagagerðar hefur þróast má líta svo á að mörg verkefnanna liggi utan þessarar skilgreiningar. Oft eru þær væntingar sem fólk hefur um kynjaða fjárlagagerð mjög frábrugðnar því sem vænst er af samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða. Til dæmis er markmið baráttunnar fyrir kynjuðum fjárlögum í mörgum ríkjum sem nýlega hafa fengið sjálfstæði að tryggja að auknu fé sé varið til félagslegrar þjónustu og félagslegrar verndar. Í kaflanum *Tilraunaverkefni í kynjaðri fjárlagagerð*, bls. 52, er fjallað um ýmiss konar verkefni þar sem leitast er við að koma kynjasjónarmiðum að í ákvörðunum sem snerta fjárlög en af ýmsum ástæðum samræmast slík verkefni ekki samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða.

Hlutverk almennings er afar mikilvægt. Mikið af því brautryðjendastarfi sem hefur verið unnið í kynjaðri fjárlagagerð má þakka frjálsum félagasamtökum. Kynjuð fjárlagagerð hefur heppnast best þar sem frjáls félagasamtök hafa átt hlut að máli, hrint henni af stað, barist fyrir kynjaðri fjárlagagerð og vakt að framgang hennar.

### **Framfarir í samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða**

Matsskýrslur um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða benda til þess að á þeirri leið séu ýmsar takmarkanir og örðugleikar. (Sjá *Athugasemdir um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða* hér á eftir.) Þess vegna eru sumir þeirra sem berjast fyrir kynjaðri fjárlagagerð í vafa um hvort tengja eigi hana samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða. Hið fyrrnefnda, með áhersluna á fjárlögin – á peninga – færir málefni kynjanna inn á nýtt svið í stefnumótun stjórnvalda. Eins og Holvoet segir: kynjuð fjárlagagerð „færir kynið af vettvangi ‚mjúku‘ félagslegu málefna og lyftir því upp á stig þjóðhagfræðinnar.“ (Holvoet, 2006) Sú hrifandi pólitíska sýn að kynjasamþætting yrði búin að ná fótfestu hér um bil alls staðar fyrir meira en áratug hefur ekki orðið að veruleika. Samt er nokkur von um að áhersla á fjárlögin geti blásið nýju lífi í samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða. Í þessari handbók er kynjuð fjárlagagerð raunar felld inn í ramma kynjasamþættingar og gengið er út frá þeirri forsendu að kynjasamþættingu verði ekki náð án þess að leggja áherslu á fjárlög.

### **Kynjuð fjárlagagerð – metnaðarfullt verkefni**

Hugmyndin um kynjaða fjárlagagerð olli talsverðum titringi þegar hún kom fram sem vænleg stefna til árangurs í Evrópu fyrir um tíu árum. Hvernig var hægt að tala um jafnrétti kynjanna og fjárlög ríkja í sömu andrú? Þetta voru svið sem ekki tilheyrðu sama heimi. Jafnrétti kynjanna átti heima í skúffu félagsmálanna en fjárlagagerð var aðallega á könnu fjármálaráðuneyta og þau nutu meiri virðingar. Þrátt fyrir stóra áfanga á heimsvísu hafa skuldbindingar um að stuðla að jafnrétti ekki orðið

## Athugasemdir um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða

- Stefnan verður að koma ofan frá og henni þarf að framfylgja af mikilli pólitískri staðfestu.
- Hugtakanotkun þarf að verða skýrari og það verður að vera ótvírætt hvað samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða er.
- Marga sem hlut eiga að máli skortir sérfræðipækkingu, einkum hvað varðar kynjamálefni og breytingastjórnun.
- Samkvæmt fræðunum bæta jákvæðar aðgerðir og kynjasamþætting hverjar aðra upp en í reynd ríkir oft samkeppni þar á milli.
- Oft er einblínt á leiðirnar en ekki á takmarkið, jafnrétti kynjanna.
- Áætlun um kynjasamþættingu verður að hafa skýrt skilgreind markmið með mælanlegum árangursviðmiðum og vera innan fastákveðinna tímaramma.
- Mat á áhrifum á kynin ætti að vera skyldubundið og sektum beitt þegar viðmiðum er ekki náð.

forgangsmál. Það sem skiptir mestu er efnahagsstefnan og sú endurskipulagning fjárlaga sem henni er samfara. Í forsendum fjárlagagerðar er lítið eða ekkert tillit tekið til jafnréttissjónarmiða.

Nokkur breyting hefur orðið í millitíðinni. Dálítið hefur þokast og sums staðar er öflug grunnvinna að kynjaðri fjárlagagerð hafin. Í sumum löndum Evrópu hefur þróun kynjamiðaðrar fjárlagagerðar verið lögfest. Í öðrum, þar sem kynjasamþætting er fléttuð inn í athafnir stjórnvalda, er kerfum, ferlum, tækjum, sérfræðipækkingu og reynslu sem henni tengist beitt í fjárlagagerðinni. Á öðrum stöðum eru í gangi verkefni á þessu sviði, yfirleitt í formi tilraunaverkefna til að kanna jarðveginn.

Kynjuð fjárlagagerð er metnaðarfullt verkefni. Hún krefst algerra umskipta í hugsun og framkvæmd. Hún krefst þess að fjárlagagerðin sé opnuð fyrir fjölbreyttari hópi hagsmunaaðila; hún kallar á nýja forgangsröðun jafnréttismála; hún útheimtir að stefnumið samræmist úthlutun fjármagns; hún krefst þess að umönnunarhagkerfið sé viðurkennt og að grundvallarbreyting verði á framsetningu og framkvæmd fjárlaga.

Mikilvægt er að átta sig á háleitum markmiðum verkefnisins strax í upphafi. Kynjuð fjárlagagerð krefst mikillar vinnu. Sumir þeirra sem boða kynjaða fjárlagagerð vilja gjarnan halda því fram að hún auki ekki vinnuálag starfsmanna að neinu marki. En rétt eins og það er viðurkennt að kynjasambætting sé byltingarkennt viðfangsefni á það sama við um kynjaða fjárlagagerð. Þannig er það með allar áætlanir um skipulagsbreytingar og kynjuð fjárlagagerð í framkvæmd kallar á skipulagsbreytingar sem hafa í för með sér bættu stefnu og fjárlaganiðurstöður sem stuðla að jafnrétti og efla konur á öllum sviðum.

### Efni bókarinnar

Kjarni þessarar handbókar er *Hvernig haga á kynjaðri fjárlagagerð* á bls. 10. Í upphafi kaflans eru rakin þau frumskilyrði sem verða að vera fyrir hendi svo að hægt sé að innleiða kynjaða fjárlagagerð. Þar er í stuttu máli lýst því umhverfi sem er nauðsynlegt ef kynjuð fjárlagagerð á að verða eitthvað meira en tilraunagreining til stuðnings stefnumótandi aðgerðum.

Síðan er lýst þriggja áfangna ferli í undirbúningi kynjaðrar fjárlagagerðar:

- ♦ byrjað á greiningu,
- ♦ því næst eru fjárlögin endurskipulögð til að ná fram niðurstöðum sem samræmast jafnrétti kynjanna,
- ♦ og kerfisbundið unnið að því að kynjasjónarmið verði örjúfanlegur þáttur í öllum ferlum fjárlagagerðarinnar.

Í þessum kafla er einnig fjallað um sérstök tæki, aðferðafræði og aðferðir. Þegar framkvæmdin undanfarin ár í Evrópu var skoðuð kom í ljós að ýmsar aðferðir og tæki höfðu verið lögð að kringumstæðum og upphaflegri stöðu mála í viðkomandi landi. Í bókinni er reynt að kynna eins konar samnefnara alls þessa og einnig nokkur stök dæmi um líkön og ramma. Í heild tekur þetta til allra áfanganna þriggja; þannig að við höfum tæki/aðferðir til greiningar; aðferðafræði/ramma til að samræma fjárlög jafnréttissjónarmiðum; og

*Hvernig haga  
á kynjaðri  
fjárlagagerð*

aðferðafræði/aðferðir til að gera kynjasjónarmið að órjúfanlegum þætti í öllum ferlum fjárlagagerðarinnar.

Líta ber á allt efni þessa kafla sem heildarpakka eða vinnuáætlun; hver einasti áfangi tengist öllum hinum þannig að vinna í öllum þremur áföngunum styður og styrkir hina og ferlið í heild.

Í þessum kafla, eins og annars staðar í bókinni, er einnig lýst raunhæfum dæmum víða úr Evrópu.

### *Kynjuð fjárlaga- gerð á mismun- andi stigum*

Í næsta kafla er fjallað um kynjaða fjárlagagerð eða fjárhagsáætlanir á mismunandi stjórnsýslustigum. Ætlunin er að kanna hvað mögulegt er að gera á þessum stigum, fyrst og fremst með því að gefa dæmi um það sem hefur verið gert. Tekið skal fram að lítil áhersla er lögð á tekjuhlið fjárlaganna, nema með vísunum í dæmi.

### *Hlutverk frjálsra félagasamtaka*

Frjáls félagasamtök hafa margvíslegu hlutverki að gegna í tengslum við kynjaða fjárlagagerð – sem sérfræðingar, málsvarar og eftirlitsaðilar, sem fagmenn og þátttakendur. Skipulag frjálsra félagasamtaka er mismunandi, svo og stefna þeirra og hversu mikil tengsl þau hafa við stjórnvöld. Til viðbótar almennri umfjöllun er fjallað sérstaklega um nokkra hópa sem vinna að þessum málum í Evrópu.

# Hvernig hafa á kynjaðri fjárlagagerð

## Inngangur

Markmið þessa rits er að veita einfaldar og hagnýtar leiðbeiningar um framkvæmd kynjaðrar fjárlagagerðar. Taka verður fram strax í upphafi að kynjuð fjárlagagerð er ekki einfalt mál og ekki verður beitt við hana einu algildu tæki. Við undirbúning bókarinnar hefur komið í ljós að svipaðar aðferðir hafa verið notaðar í mörgum verkefnum, einkum við greiningu. Af þeim skrifum sem hafa verið skoðuð má ráða að hæfni til að þróa aðferðafræði sem stuðlar að jafnrétti kynjanna sé mest aðkallandi, en ekki leit að einhverju torfengnu allsherjartæki.

Í bókinni er vinnan við fjárlagagerðina sett fram sem þrjú grundvallaratriði:

- ◆ Það fyrsta felst í nokkrum grundvallarskilyrðum sem verða að vera fyrir hendi ef vinna að jafnrétti kynjanna á að verða árangursrík.
- ◆ Annað tekur til áfanganna þriggja í samþættingu kynjasjónarmiða og fjárlagagerðar.
- ◆ Í þriðja lagi eru svo dæmi um þau tæki sem hafa verið notuð í verkefnum við kynjaða fjárlagagerð í Evrópu.

Margir hneigjast til að byrja strax á tækjunum. Með tækjunum býðst skipulagt ferli, hagnýtt verkefni með upphafi, miðju og endi, beiting aðferðar með skilgreindum viðmiðum. Beiting tækjanna, annaðhvort á tiltekna fjárlagaliði, eða á fjárlögin í heild, er mikilvægur þáttur



Í vinnu að kynjaðri fjárlagagerð og einnig eru þau mikilvæg við að vekja fólk til vitundar um kynjamálefni.

Ef kynjuð fjárlagagerð á að takast verða viss skilyrði að liggja fyrir í upphafi. Auk þess þarf að vinna að því að samþætta kynjasjónarmið og fjárlagagerð. Þessi þrjú grundvallaratriði krefjast stöðugs viðbúnaðar. Fjárlögum ríkja er gjarnan lýst sem hringferli og þannig má einnig lýsa kynjaðri fjárlagagerð.

### Skilyrði fyrir kynjaðri fjárlagagerð

Í þessum kafla er ekki verið að lýsa hagnýtum tækjum en samt er hann í kaflanum „Hvernig haga á kynjaðri fjárlagagerð“. Með því er lögð áhersla á þá lykilforsendu eða staðhæfingu sem liggur að baki handbókinni; að kynjuð fjárlagagerð verður að byggjast á undirbúningsvinnu. Þeir sem vilja takast á hendur kynjaða fjárlagagerð verða að búa yfir reynslu og þekkingu eftir að hafa glímt við vandamál sem tengjast jafnrétti kynjanna. Þau grundvallaratriði sem fjallað er um hér kunna að hafa – og hafa sjálfsagt mörg – komið til umræðu í einhverjum öðrum handbókum og leiðsagnarefni.

### Skilningur á kyni

Misrétti kynjanna er viðvarandi í Evrópu. Konur hafa áfram minni tekjur, þeim er íþyngt með ólaunuðum umönnunarstörfum, þær sæta líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi, þær fá takmörkuð tækifæri á vinnumarkaði og þeim er mismunað með ýmsum öðrum hætti.

Skilningur á því hvernig misrétti kynjanna verður til er lykilatriði ef ráðast á gegn hinum margvíslegu birtingarmyndum þess. Í upphafi er nauðsynlegt að vita hvernig kyn (kyngervi) og kynjamynstur mótast og viðhaldast í samfélaginu og í stofnunum og athöfnum stjórnvalda, og að beita verður kynjasamþættingu ef leiðrétta á misrétti kynjanna og koma á jafnréttissamfélagi. Sérstök átaksverkefni eða áætlanir fyrir konur geta veitt nokkra lausn eða stuðning á tilteknu sviði en ekki fullnægjandi. Sú stefna stjórnvalda að líta á konur sem vandamál og mæla árangurinn í fjölda kvenna sem er liðsinnt með þessum sértæku áætlunum er í grundvallaratriðum gölluð.

Í kynjaðri fjárlagagerð eru fjárlögin tæki til að framfylgja efnahagsstefnu stjórnvalda. Því skiptir skilningur á hlutverki kvenna í ólaunaða umönnunarhagkerfinu og tengslum umönnunarhagkerfisins við markaðshagkerfið sköpum ef móta á stefnu og fjárlagaliði á nýjan og réttlátari hátt.

Reynsla af verkefnum í kynjaðri fjárlagagerð sýnir að skilningsleysi á þeim hindrunum sem konur mæta er enn vandamál þegar kemur að viðbrögðum stjórnvalda. Í GenderAlp, fjölþjóðlegu verkefni, er þetta sagt „eitt af þeim verkefnum og vandamálum sem eru mest krefjandi“. Í verkefni í München er hins vegar talað um að hæfni vanti til að greina áhrif þjónustu á tiltekna markhópa.

Frá Beijing-ráðstefnunni 1995 hefur samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða verið tekin upp nokkurn veginn um allan heim sem aðferð við að koma á jafnrétti kynjanna. Það að fallast á stefnu eða aðferð er aðeins fyrsta stig pólitískrar skuldbindingar. Stefnan er vitagagnslaus nema henni sé fylgt á úthugsaðan og kerfisbundinn hátt. Ef pólitísk skuldbinding á að halda þarf pólitíska forystu og yfirsýn. Hér þarf því að marka framtíðarsýn og tryggja að skuldbindingin, jafnrétti kynjanna, haldist á langtímastefnuskránni. Það sem þarf er pólitískur vilji, settur fram sem greinilega skilgreind markmið um jafnrétti kynjanna, takmark sem unnt er að ná.

Þetta mikilvæga atriði fæst staðfest af reynslu margra landa. Jafnréttisráðuneyti Spánar segir: „hvað sem líður góðum ásetningi er framkvæmd kynjaðra fjárlaga ómöguleg án pólitískra ráðstafana ofan frá.“ Dr. Elfriede Fritz í austurríska fjármálaráðuneytinu segir að lagalegur grundvöllur kynjaðrar fjárlagagerðar verði að vera fyrir hendi, „en framkvæmdin krefst pólitísku vilja“

### **Pólitísk skuldbinding**

## Skyldur stjórnkerfisins

Ábyrgð á því að framfylgja stefnumörkun innan ráðuneyta, deilda og stofnana stjórnsýslunnar hvílir á starfsmönnum með mismikla starfsreynslu. Þegar vinnuálag og tímapressa er mikil verður að forgangsraða. Menn líta yfirleitt ekki á jafnrétti sem hluta af sínu aðalverksviði, heldur frekar sem eitt af mörgum viðfangsefnum sem skarast við það og þar af leiðandi viðbótavinnu.

Í skýrslu frá Svíþjóð er talað um hversu erfitt það er að fá stjórnendur og starfsmenn til að skilja tilgang þess að samþætta ýmis önnur sjónarmið því sem þeir sjá sem sitt aðalverksvið. Þegar aðstoðarfólk með kynjafræðipækkingu er kvatt til eða kynjafræðsla skipulögð er stundum reynt að gylla kynjasamþættingu með því að hún auki skilvirkni og hagkvæmni og þannig náist markvissari árangur. Það krefst einurðar og forystuhæfileika að breyta viðhorfinu þannig að fólk átti sig á því að samþætting jafnréttis- og kynjasjónarmiða er í rauninni kjarni allra athafna. Norski skýrslu um kynjuð fjárlög, sem var hluti af samnorrænu verkefni, lýkur með þeirri ályktun að vinna undirstofnana að jafnrétti kynjanna „verði að byggja á fyrirmælum og vera stöðugt til umræðu í samskiptum stjórnenda“.

## Jafnréttisstefna stjórnvalda í verki

Mikilvægt er að jafnréttisstefna ríkisins sé útfærð þannig að gert sé ráð fyrir sértækri starfsemi hvers ráðuneytis og stofnunar stjórnkerfisins. Það hversu vel jafnréttisstefna ríkis reynist í verki má meta af því hvort fyrir hendi sé framkvæmdaáætlun með viðmiðum, markmiðum og mælikvörðum til að fylgjast með framvindunni.

Markmið sem sett eru á landsvísu þarf að laga að hverjum stað. Hvernig geta stofnanir hins opinbera stutt markmið um jafnrétti kynjanna ef þau eru aðeins sett fram á landsvísu? Í írski verkefninu um kynjuð fjárlög kom í ljós að efnahagsstefna Írlands var nákvæmlega útfærð í starfsemi samtaka atvinnurekenda í Roscommon-sýslu en stefna ríkisins um jafnrétti kynjanna kom þar alls ekki fram. Sömuleiðis er mikilvægara að setja staðbundin viðmið, eins og t.d. var gert í verkefni Siena um kynjuð fjárlög (sjá bls. 48), en að vísa til gagna frá ríkinu.

### Stiginn – leiðsögn um hagnýta aðferð við kynjasambættingu. JämStöd, Svíþjóð

Í kynningu fyrir stýriningnd um jafnrétti karla og kvenna (CDEG) hjá Evrópuráðinu 2007 útskýrir Ann Boman, sem er í forsvari fyrir JämStöd, að „stiginn var settur saman sem tæki til að sýna hversu flókin vinnan að sambættingu jafnréttis- og kynjasjónarmiða er.“ **Prepin átta í stiganum eru eftirfarandi:**

- 1. þrep: Undirstöðubekking

Starfsfólk er frætt um málefni kynjanna og jafnrétti og sérstaklega um stefnu ríkisins í jafnréttismálum.

- 2. þrep: Skilyrði kynjasambættingar

Í þessu þrepi er stefnt að sameiginlegri sýn á jafnrétti. Starfsfólkið veitir því fyrir sér hvað einkenni stofnun þar sem kynjajafnrétti ríkir og skoðar ávinning þess fyrir starfsemi stofnunarinnar og fyrir markhópana sem hún þjónar.

- 3. þrep: Skipulagning

Þetta þrep leiða æðstu stjórnendur með því að þróa stefnu með skýrum markmiðum, og viðeigandi aðferðum og eftirfylgni.

- 4. þrep: Úttekt á starfseminni

Í þessu þrepi er gerð úttekt á starfseminni þar sem gerður er listi yfir alla þætti í starfsemi stofnunarinnar og ákveðið hvar úrbóta er þörf.

- 5. þrep: Kortlagning og greining

Úttektin er notuð sem grundvöllur jafnréttisgreiningar á starfsemi stofnunarinnar.

- 6. þrep: Markmið og aðgerðir

Stofnunin útbýr aðgerðaáætlun með því að skilgreina markmið, mælikvarða og aðgerðir til að hrinda jafnréttisáformum í framkvæmd.

- 7. þrep: Eftirfylgni

Stofnunin hrindir í framkvæmd þeim aðgerðum sem búið er að skipuleggja til að koma á kynjajafnrétti í starfsemi hennar.

- 8. þrep: Árangursmat

Matsferli er sett í gang til að sjá hvað hefur náðst, hvað má læra, hvað var erfiðast, hvar úrbóta er þörf o.s.frv.

**Gender Mainstreaming Handbook hefur verið þýdd á íslensku og gefin út með leiðbeinandi dæmum. Bókin ber titilinn Jöfnum leikinn, handbók um kynjasambættingu og hana má finna á heimasíðu Jafnréttisstofu**

[http://www.jafnrretti.is/D10/\\_Files/Jofnum\\_leikinn-handbókin.pdf](http://www.jafnrretti.is/D10/_Files/Jofnum_leikinn-handbókin.pdf)

**Kynjasjónarmið  
fléttuð inn í  
daglega starfsemi  
– kynjasambætting  
sem skipu-  
lagsbreyting**

Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða kallar á breytingu. Breyting merkir það að gera hlutina öðruvísi. Að nokkru leyti felst breytingin í því að flétta kynjasjónarmið inn í daglega starfsemi. Hún felst líka í því að bæta við nýjum ferlum. Þessari vinnu hefur verið lýst sem skipulagsbreytingu eða þróunarvinnu. Borgin Graz í Austurríki tekur fram að „Umfram allt ber að líta á kynjasambættingu sem stjórnæki í þágu skipulagsþróunar ... megintilgangurinn er að breyta skipulagi og ferlum innan stofnunarinnar.“

Svíþjóð og Noregur standa fast á því að kynna kynjasambættingu og kynjaða fjárlagagerð sem stjórnunarlega umbótavinnu. Í Svíþjóð útbjó nefnd um kynjasambættingu (JämStöd) heilt kerfi tækja og aðferða – „Stigann“ – á þeirri forsendu að kynjasambætting krefðist stjórnunarlegra umbóta (sjá bls. 14). Forsvarsmáður JämStöd heldur því fram að sé kerfisbundin aðferð ekki tekin upp nái sambætting kynja- og jafnréttissjónarmiða ekki fötfestu.

**Tölfræðileg gögn  
og úrvinnsla  
þeirra**

Augljósir annmarkar á gagnaöflun og -stjórnun teifa stöðugt fyrir kynjamiðaðri greiningu. Jafnvel það einfalda atriði að skrá kyn þeirra sem fá opinbera þjónustu er vanrækt í sumum tilvikum. Vanrækslan stafar oft af því að þeir sem standa utan hagstofa og skyldra stofnana átta sig ekki á þörfinni fyrir þessa kynjagreiningu.

En kynjagreining gagna felst ekki bara í að safna gögnum sem eru sundurgreind eftir kynjum. Oft er t.d. erfitt að meta eðli og gæði starfa út frá tölfræðigögnum vinnuálastofnana og einnig hvar sé líklegast að misrétti fyrirfinnist. Slík greining kallar á tölfræðigögn um aðgengi, aðgreiningu starfa, tegundir samninga, laun, sveigjanleika vinnutíma o.s.frv. Alþjóðavinnuálastofnunin (ILO) hefur vakið athygli á því að tölfræðigögn um konur í fyrirtækjum skorti.

Vinna tölfræðinga og þeirra sem marka stefnuna er áfram unnin á ólíkum forsendum. Samstarfs er þörf ef tölfræðingar eiga að skilja hvers konar gögn stefnumótendur þurfa til að gera stefnuna markvissari; sömuleiðis

átta tölfræðingar sig á hættunni sem er því samfara að safna saman viðkvæmum gögnum, en það gera stefnu- mótendur oft ekki.

Þar sem tekin hefur verið upp löggjöf um kynjasam- þættingu eru í sumum tilvikum ákvæði sem tilgreina starfsreglur um söfnun kyngreindra gagna og raunar um könnun á því hversu víðtækra gagna sé þörf fyrir kynjamiðaða greiningu.

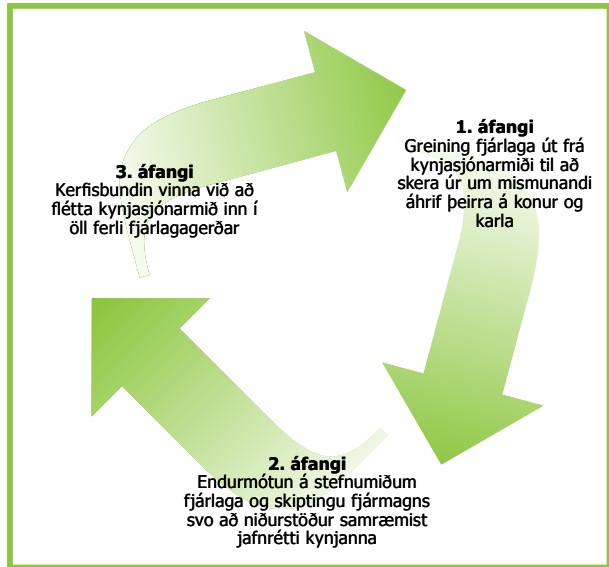
### Áfangarnir þrír í kynjaðri fjárlagagerð

Fólk hefur nálgast kynjaða fjárlagagerð frá ólíkum sjónarhornum, í ólíku samhengi og út frá ólíkum væntingum. Það sem hefur verið skrifað um málefnið sýnir breytilegan skilning á eðli kynjaðrar fjárlagagerðar. Við þessu má búast þegar haft er í huga að viðfangsefnið er tiltölulega nýtt af nálinni og einnig hversu hratt hefur verið ráðist í það. Mestu skiptir að um alla Evrópu hefur mjög mikilvægt starf verið unnið sem hefur stuðlað að því að skriður hefur komist á þessi mál. Nú er tímabært að byggja á þessum framgangi, styðja við það sem hefur verið gert og hvetja til nýrra aðgerða til að þróa kynjaða fjárlagagerð áfram sem heildstæða samþættingaraðferð.

Og hvernig „högum við þá kynjaðri fjárlagagerð?“ Ef við göngum út frá skilgreiningunni hér að framan (Hvað er kynjað fjárlagagerð?, bls. 4), þar sem litið er á kynjaða fjárlagagerð sem tæki/verkfæri í þágu kynjasamþættingar, er rökrétt að gera ráð fyrir að í kynjaðri fjárlagagerð felist þrjú greinileg skref eða áfangar eins og sýnt er á skýringarmyndinni hér á eftir:

- ◆ 1. áfangi: Greining fjárlaga út frá kynjasjónarmiði
- ◆ 2. áfangi: Endurskipulagning fjárlaga, byggð á kynja- miðaðri greiningu
- ◆ 3. áfangi: Kynjasamþætting verður einn greiningar- þáttanna í fjárlagagerðarferlunum

## Áfangarnir þrír í kynjaðri fjárlagagerð



### 1. áfangi

Fyrsti áfanginn verður að vera fyrstur því hann gagnast við að sýna fram á að fjárlög snerta konur og karla og það á ólíkan hátt; að hagfræðingar og starfsmenn á fjármálasviði fást við peningalegar breytur og fjárhagslegar niðurstöður – en það sem út úr fjárlögum kemur er þjónusta, félagslegar bætur og laun sem ætluð eru **jólki**. Fyrsta stig greiningarinnar er að útbúa kyngreinda skýrslu um notendur eða þá sem munu njóta einstakra fjárveitinga. Ef kafað er dýpra út frá kynjasjónarmiði gæti greiningin haldið áfram og sýnt fram á:

- ♦ hversu vel fjárlögin hafa komið til móts við þarfir viðtakenda;
- ♦ hvernig kynbundnar þarfir og kynjuð hlutverk viðtakenda fara saman við ánægju þeirra;
- ♦ erfiðleika og hindranir á vegi þeirra hópa sem ekki hafa fengið aðgang að þjónustu;
- ♦ hversu mikið fjárlögin hafa minnkað eða aukið á misrétti kynjanna eða haldið því óbreyttu;
- ♦ tengslin – oftast en ekki bilið – milli yfirlýstrar stefnu – einkum stefnumiða í jafnréttismálum – og ákvarðana um fjárlög;

- ♦ hvers vegna fjárlögin þurfa að taka tillit til mismunandi hlutdeildar kvenna og karla í umönnunarhagkerfinu.

Kantónunþing Basel-borgar samþykkti og fjármagnaði athugun sem ætlað var að víkka út og fínstilla aðferðafræðina sem var notuð í BASS-rannsókninni (sjá bls. 23). Skýrslan var gefin út árið 2003. Í þessu tilviki beindist greiningin að fjárhagsáætluninni sjálfri en ekki að niðurskurði. Kynjagreining á dreifingu fjár í áætluninni leiddi til merkilegrar skoðunar á því hvernig ber að meta ávinninginn af opinberum útgjöldum.

*Athugun Basel-borgar á fjárhagsáætlun út frá kynjasjónarmiðum*

### Ólaunuð vinna íbúa Basel-borgar með börn undir fimmtán ára aldri og barnlausra einstaklinga árið 2000 (klst. á ári og á vinnandi einstakling)\*

Einstaklingur með börn/ ekki með börn og tegund ólaunaðrar vinnu		Karlar og konur	Konur	Karlar
Klst. á einstakling og á ári				
Með börn undir 15	Heimilisstörf	1184	1738	582
	Umönnun	719	901	522
	Alls	1903	2639	1104
Ekki með börn undir 15	Heimilisstörf	959	1130	761
	Umönnun <sup>1</sup>	316	371	254
	Alls	992	1167	788
Einstaklingar með börn á móti barnlausum einstaklingum (=100%)	Heimilisstörf	123.5	153.8	76.5
	Alls	191.9	226.1	140.1

Heimild: Schweizerische Arbeitskrafteerhebung (SAKE) 2000 (útreikningar: A. Pfeifer og M. Madoerin)

<sup>1</sup> Á bak við þessa tölu eru eingöngu þeir sem raunverulega sinntu umönnun. Í útreikningum var gert ráð fyrir að allir einstaklingar í þessum hópi hafi sinnt heimilisstörfum en aðeins hluti þeirra hafi sinnt umönnun.

Basel-greiningin er eitt af fáum verkefnum í kynjaðri fjárlagagerð í Evrópu þar sem er að finna rækilega könnun á áhrifum ákvarðana um fjárlög á ólaunaða vinnu.

\* Taflan sýnir meðaltal á hvern einstakling í þessum tveimur hópum í Basel. Þar sem fjöldi einstaklinga í hverjum hópi er ekki alltaf sá sami getur meðaltal hópsins verið lægra en summa stundafjölda gefur til kynna eins og sjá má þegar niðurstöður fyrir þá sem ekki eru með börn undir 15 ára aldri eru skoðaðar.



## Ólaunuð vinna og opinber útgjöld í kantónunni Basel-borg (2000)

		<b>Svissneskir frankar (× 1 milljón)</b>	<b>Svissneskir frankar (× 1 milljón) ólaunuð vinna kvenna</b>
<b>Þjónusta inni á heimili, skoðuð sem ólaunuð vinna</b>	Heimilisstörf í kantónunni Basel-borg	4238.5	2777.8
	Umönnun (inni á heimili)	922.0	591.2
	Þjónusta veitt nágrönnum, vinum, ættingjum	224.0	145.1
	Sjálfböðavinna	295.4	99.5
	Alls	5679.9	3613.7
<b>Opinber útgjöld kantónunnar Basel-borgar</b>	Starfsmannakostnaður (sjúkrahús)	502.0	
	Starfsmannakostnaður (leikskólar, grunnskólar, starfsráðgjöf, endurmenntun)	179.1	
	Starfsmannakostnaður alls (allir opinberir starfsmenn kantónunnar Basel-borgar)	1637.3	
	Alls	3690.8	

Heimild: Gleichstellungsbüro, Stat. Amt und Frauenrat des Kantons Basel-Stadt (ritstj.) (2003): Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen, Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt, bls. 127

Í öllu því sem hefur verið skrifað um kynjaða fjárlagagerð er lögð áhersla á að taka tillit til þessa atriðis en þó eru verulegar hindranir í vegi fyrir greiningu sem þessari. Ein hindrunin er skortur á gögnum um tímann sem fer í ólaunaða vinnu og einnig blinda opinberra aðila á það sem telst vera framleiðsla utan markaðar.

Greiningin hófst á því að sýna fram á efnahagslegt mikilvægi ólaunaðrar vinnu í tengslum við velferðarkerfið og síðan var kannað hvaða áhrif ákvarðanir um fjárlög hefðu á þessa vinnu. Þetta var gert með því að stilla saman ólaunaðri vinnu og framlögum hins opinbera til velferðar- og umönnunarkerfisins.

Endurskipulagning fjárlaga með tilliti til kynjasjónarmiða er markmiðið í 2. áfanga. Ef greining leiðir í ljós að úthlutun fjármagns hafi ekki verið réttlát með tilliti til kynjanna verður að bregðast við í fjárlögum til að leiðrétta ójöfnuðinn. Ef skipting fjármagns í fjárlögum er ekki í samræmi við stefnu stjórnvalda í jafnréttismálum verður að leiðrétta það. Þegar mismunandi afleiðingar fjárlaga fyrir konur og karla eru orðnar ljósar er nauðsynlegt að taka kyn upp sem greiningarþátt í sjálfum fjárlagagerðarferlum. Í sumum tilvikum getur endurskipulagning falist í því að gripið sé til jákvæðra aðgerða, s.s. tímabundins viðbótarútgjaldaliðar sem beinist sérstaklega að vandanum. En tímabundnar eða stakar lausnir haggja ekki þeirri grundvallarniðurstöðu kynjamiðaðrar greiningar að fjárlög eru ekki kynhlutlaus. Viðurkenning á áhrifum fjárlaga á kynin kallar á breytingu á hinum hefðbundnu tekjustofnum svo að leiðrétta megi ójöfnuðinn til frambúðar og skilja betur þá þörf sem kallaði á að til útgjaldaliðarins var stofnað.

Kynjuð fjárlagagerð snýst ekki eingöngu um innihald fjárlaga; hún snýst einnig um þau ferli sem koma við sögu í fjárlagagerðinni. Hún fjallar um það hvernig ákvarðanir um fjárlögin eru teknar, um forsendurnar sem liggja þeim til grundvallar; hún snýst einnig um það hverjir taka ákvarðanirnar og hverjir hafa áhrif á þær og hverjum er ekki leyft að komast þar að. Ef efla á jafnrétti kynjanna kallar það á breytingu á því skipulagi og ferlum sem sýnt þykir að viðhaldi eða (ómeðvitað) ýti undir misrétti kynjanna. Kerfið þyktist vera kynhlutlaust en er í raun kynblint og á því á hættu að verða hlutdrægt. Þess vegna verður að umbylta því þannig að það verði kynjamiðað og komi til móts við bæði kyn. Þetta þarf að gerast í 3. áfanga, þetta er samþættingarvinna og það sem þarf að gera svo að vinnan í 1. og 2. áfanga glattist ekki sem einangrað og stakt verkefni. Samþætting jafnréttis- og kynjasjónarmiða í fjárlögum er ekki einangrað og stakt verkefni, heldur krefst hún þess að stöðugt sé unnið að því að efla skilning á kynjasjónarmiðum, með greiningu og ráðgjöf og að fjárlög in séu stöðugt í endurskoðun svo að þau komi til móts við sífbreytilegar þarfir kvenna og karla, drengja og stúlkna.

### 2. áfangi

### 3. áfangi

## Andalúsía

Í október 2007 birti nefnd um áhrif fjárlaga á kynin í sjálfstjórnarhéraðinu Andalúsíu þriðju ársskýrslu sína. Í þessu langa og ítarlega riti eru boðaðar tvær veigamiklar breytingar á skipulagi kynjaðrar fjárlagavinnu í héraðinu:

- sú fyrri er áætlan um að gera ráð fyrir kynjasjónarmiðum í sjálfu skipulagi fjárlaganna en ekki eingöngu við mat og útreikninga;
- hin síðari er að stofna fasta skrifstofu svo að nefndin eigi auðveldara með að efla frumkvæði, stjórnun og samhæfingu.

Í skýrslunni er einnig gerð grein fyrir umbótum á aðferðafræðinni sem kallast G+ verkefnið. Lykillinn að G+ er flokkunarkerfi til að forgangsraða þeim verkefnum á fjárlögum sem hafa mesta þýðingu fyrir jafnrétti kynjanna. Fjögur skilyrði eru notuð til að velja verkefni sem:

- hafa umbreytingu í för með sér
- geta haft víðtæk áhrif
- geta dregið úr misrétti kynjanna og
- tengjast atvinnumálum á svæðinu.

Hvert verkefni er metið eins og sýnt er í töflunni hér á eftir:

### G+ kvarði

	Snertir kynin	
Gildi	Já	Nei
Lítið	g1 Verkefni sem hafa afleiðingar fyrir fólk og eru aðallega tæknilegs eðlis eða innan kerfisins	g1 Verkefni sem hafa engar beinar afleiðingar fyrir fólk og litlar eða engar óbeinar afleiðingar
Í meðallagi	G Verkefni sem hafa litlar afleiðingar, takmarkað hverju þær geta breytt eða þær hafa lítið hagnýtt gildi	
Mikið	G+ Mjög yfirgripsmikil verkefni sem virðast geta breytt miklu, haft mikil áhrif og augljóslega hagnýtt gildi	

Einkunnagjöfin fer fram í samvinnu þar sem fengin er umsögn allra stjórnsýslustofnana um alla fjárlagaliði, hlutlægar upplýsingar um íbúana sem njóta þjónustunnar og umsögn fræðimanna. Þessu þrepi er fylgt eftir með skilgreiningu mælikvarða, gerð kannana, skilgreiningu stefnumíða og aðgerða og þróun mats- og eftirlitskerfis.

### Andalúsía

Markmiðið með innleiðingu þessarar endurbættu aðferðafræði og nýrra stjórnsýslu-aðgerða til að styðja hana er að til verði greiningarkerfi sem hægt er að laga að daglegri starfsemi hvernar stofnunar og byggir á skýrum og einföldum forsendum en er um leið sveigjanlegt og opið gagnvart sérstökum greiningarþörfum hvernar stofnunar.

Í lýsingu á einingum stjórnunar- og samhæfingarskipulagsins kemur fram að verkefnið einkennist af því „að horfið sé frá hefðbundnu verklagi og teknar upp nýjar venjur og gildi“. Þarna er fjallað um:

- ný þekkingarferli;
  - að breyta gildum, forgangsattriðum og staðalmyndum;
  - tiltæka tæknilega aðstoð;
  - innri vitundarvakningu;
  - fræðslu og
  - að reynt verði að ná skammtímaárangri til að gefa breytingunum aukinn kraft.
- Þegar á heildina er litið er þetta handbók um breytingu á hefðinni, um kynjun allra venjulegra kerfa og ferla – og ekki eingöngu til að samþætta þau kynjasjónarmiðum. Breytingaferlið sem þarna er sett fram virðist byggt á þeim skilningi að eðlislegar takmarkanir þeirra ferla sem nú tíðkast komi í veg fyrir að fjallað sé um mismun og ágreining varðandi málefni kynjanna. Þarna er þó eitt atriði sem sárlega vantar og það er að samráð sé haft við notendur þjónustunnar, konur. Gert er ráð fyrir stofnun hugmyndabanka kynjafræðinga og fulltrúi frá Kvennastofnuninni er í nefndinni. Samt sem áður er það sláandi að ekki skuli vera gert ráð fyrir neinu kerfi til að ráðgast við notendurna, fá ráðgjöf kvenna. Það er alkunna að í kynjasamþættingarferlum hefur skort á að vettvangur hafi verið skapaður fyrir raddir kvenna. Sama er á hvaða stigi; það samræmist ekki góðri stjórnsýslu að ekkert kerfi sé fyrir hendi til að meta viðbrögð notenda. Hvað varðar samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða er þátt-taka kvenna takmark og um leið nauðsynlegur þáttur.

Í skipulagningu verkefnisins um kynjaða fjárlagagerð veur það athygli hvernig nefndin um áhrif fjárlaga á kynin er samsett og hvar hún er staðsett í stjórnkerfinu. Allir fulltrúar skulu vera opinberir starfsmenn, nefndin er til húsa hjá efnahags- og fjármálaráðuneytinu og formaður hennar er þaðan. Því er haldið fram að þar sem hún sé höfð í ráðuneytinu sem ber „mesta ábyrgð á samningum um fjárlögin og fjárveitingum og eftirliti með stefnumiðum yfirleitt“ tryggi það bestu yfirsýnina.

### Tæki til kynjaðrar fjárlagagerðar

Greining opinberra útgjalda út frá kynjasjónarmiði er fyrsta hagnýta verkefnið þegar fengist er við kynjaða fjárlagagerð. Vitneskja um það hversu margar konur og stúlkur, karlar og drengir eru viðtakendur opinbers fjár er fyrsta skrefið til að átta sig á því að opinber fjárlög

**Kynjamiðuð  
greining á opinberum  
útgjöldum**

verðskulda kynjamiðaða nálgun. Í greiningunni verða að vera upplýsingar um það hvernig þarfirnar ráðast af kyni ásamt gögnum sem sýna dreifingu opinberra útgjalda milli kynjanna. Þessar upplýsingar eru háðar þeim geira sem verið er að greina hverju sinni og landfræðilegri staðsetningu, ásamt öðrum breytum. Það sem fram kemur hér á eftir sýnir hvernig farið er úr einföldustu greiningunni yfir í það að gera kyn að órjúfanlegum greiningarþætti.

### BASS-rannsóknin í Sviss

BASS-rannsóknin svokallaða sem var birt árið 1996 hefur vakið mesta athygli svissneskra verkefna í kynjadrí fjárlagagerð. Markmið rannsóknarinnar var að útfæra greiningu sem sýndi hvort það hefði alvarlegri áhrif á konur en karla þegar opinber útgjöld væru skorin niður. Nefndin var skipuð jafnmörgum fulltrúum kvenna í Bandalagi opinberra starfsmanna í Sviss (VPOD-Frauen), fulltrúum Svissnesku ráðstefnunnar um jafnrétti kynjanna og fulltrúum frá Samtökum opinberra þjónustustofnana. Rannsóknin var unnin á vegum Svissnesku atvinnu- og félagsmálastofnunarinnar (BASS) og þar voru bornar saman sveiflur í opinberum útgjöldum á tíu ára tímabili, frá 1984 til 1994.

Þrjú viðmið voru valin sem aðaláhersluatriði greiningarinnar:

- ◆ Gæði sem hljótast af opinberum útgjöldum
- Flokkun útgjaldaliða eftir þeim áhrifum sem ætla má að þeir hafi á konur og stúlkur og karla og drengi:
  - i) óháð kyni (kynhlutlaus); ii) aðallega í þágu kvenna og stúlkna og iii) aðallega í þágu karla og drengja
- Heildartölur reiknaðar í hverjum flokki fyrir hvert ár
- Samanburðargreining til að finna sveiflur í áhrifum á tíu ára tímabili
- ◆ Ólíkar afleiðingar fyrir atvinnu kvenna og karla
- Ólíkar afleiðingar fyrir atvinnu kvenna og karla í opinberri þjónustu
- Ólíkar afleiðingar fyrir atvinnu karla og kvenna í tengslum við opinber innkaup (verktakavinna og slíkt)

- ◆ Áhrif á ólaunaða vinnu
- Allir útgjaldaliðir flokkaðir með tilliti til ætlaðra afleiðinga eða, ef mögulegt var, afleiðinga í reynd fyrir ólaunaða vinnu
- 0 merkti engin áhrif á ólaunaða vinnu kvenna; X merkti áhrif á ólaunaða vinnu kvenna.

Greiningin leiddi í ljós mjög ójafna dreifingu opinberra útgjalda á karla og konur á hinum ýmsu stigum.

Mikilvægt er að hafa í huga að rannsókninni var ætlað að svara spurningum sem tengdust afleiðingum fyrir konur af niðurskurði útgjalda. Sérstaklega var hugað að því hvort sparnaður opinberra útgjalda væri á kostnað kvenna. Ekki var horft á mismunandi áhrif opinberra útgjalda á konur og karla. Aðferðin skiptir því kannski litlu máli fyrir samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða (Madoerin 2007), en með henni fæst hins vegar greining á þjóðhagslegum áhrifum opinberra útgjalda, áhrifum þeirra á nærsamfélagið og á tengslin milli kvenna og karla.

Þetta var verkefni „utan“ stjórnkerfisins og stuðst var við upplýsingar sem voru aðgengilegar almenningi. Sem slík getur hún skoðast sem fyrirmynd að gagnaöflun og greiningu í þágu hagsmunagæslu. Ýmsir örðugleikar komu upp hvað varðaði aðgengi gagna. Rannsóknin er einnig mikilvæg vegna áherslunnar á afleiðingar opinberra innkaupa á atvinnu sem er mikilvægt atriði „þegar horft er til útivistunar og einkavæðingar opinberrar þjónustu.“ (Madoerin 2007).

Aðferðin sem lýst er hér á eftir er greining á dreifingu gæða, grundvallartæki til megindlegrar greiningar. Í mörgum verkefnum um kynjuð fjárlög sem unnin hafa verið í Evrópu undanfarinn áratug hefur þessi aðferð verið notuð, löguð að aðstæðum á hverju svæði og stöðu mála í upphafi. Í grundvallaratriðum er þetta einfaldur útreikningur til að finna út einingarverð.

### **Grunnaðferð – greining á dreifingu gæða**

Aðferðafræðin sem beitt var í BASS-rannsókninni við kynjamiðaða greiningu á fjárlögum (Bauer/Baumann 1996:22 o.áfr.)

Prep	Viðfangsefni/dæmi
Gagnaöflun	Sundurliðun fjárlaga margra ára eftir málaflökkum (samkvæmt ábyrgðarsviðum ríkisins), t.d. almenn stjórnsýsla, almannaöryggi, menntun o.s.frv.
Flokkun útgjaldaliða eftir <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atvinnustigi</li> <li>• Veittum gæðum</li> <li>• Ólaunaðri vinnu kvenna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skapar aðgerð ríkis meiri atvinnu fyrir karlmenn en konur eða jafnmikla fyrir bæði kynin?</li> <li>• Hafa karlar meiri ávinning af aðgerð ríkis en konur eða öfugt, eða hafa kynin jafnan ávinning af henni?</li> <li>• Verða ráðstafanir til að skera niður útgjöld til að auka ólaunaða vinnu kvenna?</li> </ul>
Útreikningur mismunar	Samanburður niðurskurðartímabils og viðmiðunartímabils. Hvernig hafa einstakir liðir þróast yfir samanburðartímabilið í hlutfalli við heildarútgjöldin?
Vægi stefunnar	Markmiðið er að jafnrétti kynjanna sé tekið alvarlega; hafi framlög úr sjóðum hins opinbera farið í meira mæli til karla en kvenna þarf að hugsa skiptinguna upp á nýtt

### Heildardreifing gæða

Í BASS-rannsókninni í Sviss var greining á dreifingu gæða gerð á landsvísu og notaðar upplýsingar sem voru aðgengilegar almennungi.

### Samhengi

- ♦ Hægt að beita bæði á fjárlögin í heild og á afmarkaða liði fjárlaga.
- ♦ Þegar heildin er skoðuð er hægt að fá upplýsingar hjá hagstofu. Dæmi um þetta er upphæð sem varið hefur verið til grunnskólamenntunar á tilteknu tímabili og fjöldi skráðra nemenda.
- ♦ Beitt á afmarkaðan fjárlagalið, t.d. áætlun um heilsuefningu, aðgerðir til að koma atvinnulausum aftur í vinnu, endurmenntunarverkefni eða áætlun um samgöngur í dreifbýli.
- ♦ Í grundvallaratriðum er þetta einfaldur útreikningur.
- ♦ Oftast notað þegar fengist er við tilraunaverkefni í kynjaðri fjárlagagerð.

- ◆ Að gera það ljóst hvernig opinber þjónusta og þar með opinber útgjöld koma körlum og konum til góða.
- ◆ Að vekja til vitundar um kynjamálefnið sem tengjast þessum mismunandi áhrifum.
- ◆ Að sýna fram á að beita þarf kynjamiðaðri nálgun í ákvörðunum sem snerta fjárlög.
- ◆ Finna út hvað lagt er til fjárlaganna (fjárupphæð til ráðstöfunar).
- ◆ Finna út fjölda viðtakenda eða notenda.
- ◆ Finna út einingarkostnað, þ.e. kostnað á hvern viðtakanda.
- ◆ Greina sundur eftir kyni, þ.e. finna út fjölda kvenna og karla sem nutu góðs af útgjöldunum.
- ◆ Yfirlit yfir útgjöld eftir kyni viðtakanda.
- ◆ Útkoman getur leitt í ljós misjafna skiptingu útgjalda eftir kyni.
- ◆ Þessi könnun getur vísað á fjölda annarra leiða til könnunar og greiningar.
- ◆ Hvaða frekari upplýsingar þurfum við til að öðlast betri skilning á ólíkum áhrifum útgjalda?

*Markmið*

*Aðferðin*

*Niðurstöður*

*Ábending*

### Greining á dreifingu gæða

**Sé þessari greiningu beitt á alla afmarkaða fjárlagaliði sem saman mynda áætlun eða á starfsemi ráðuneytis eða stofnunar gefa samanlagðar niðurstöður breiðari mynd sem síðan dýpkar greininguna. Viðbótarspurningar sem leita mætti svara við eru t.d.:**

- Er ójafnvægi í einni áætlun vegið upp með sanngjarnari niðurstöðum í annari en innbyrðis tengdri áætlun?
- Er þörf á viðbótarúræðum til að hleypa konum og körlum að áætlun þar sem hlutdeild þeirra er tiltölulega lítil?
- Hvað má læra af þeim áætlunum þar sem réttlátari skipting milli kvenna og karla næst?
- Hver eru áhrifin á ólaunaða hagkerfið þegar horft er til margra áætlana?
- Hvernig mætti miða úrræði betur að því að létta umönnunarbyrði kvenna?

Ef víkka á greininguna út og fara út fyrir þessa meginlegu könnun er hægt að kanna fjölda athyglisverðra þátta. Þetta útheimtir að litið sé á mál út frá fleiri sjónarhornum, t.d. mætti líta á athuganir samstarfsmanna í

**Greiningin  
víkkuð út**



öðrum ráðuneytum, fá viðbrögð viðtakenda og fólks sem þarf á þjónustu að halda, jafnréttissinna og sérfræðinga. Eins og Elson bendir á snúast kynjuð fjárlög um það að sameina þekkingu og upplýsingar sem yfirleitt er ekki litið á samtímis. (Elson 2002).

### Að þekkja markhópinn

- ◆ Hver eru einkenni markhópsins sem áætlunin er miðuð við? Er hægt að lýsa markhópnum út frá kyni, aldri, þjóðaruppruna/kynþætti, fötlun, borgaralegri stöðu og landfræðilegri staðsetningu?
- ◆ Stemmir myndin af viðtakendunum við myndina af markhópnum?
- ◆ Ef svo er ekki, til hverra í markhópnum næst ekki?
- ◆ Hvers vegna næst ekki til sumra í markhópnum?
- ◆ Til hversu hás hlutfalls af markhópnum nær áætlunin?

### Fjárlagaliðurinn

- ◆ Hefur öllu framlaginu til þessarar áætlunar verið eytt? Ef ekki, hversu mikið er afgangur?
- ◆ Hefur framlagið verið nægilegt miðað við stærð markhópsins? (Sbr. það hlutfall markhópsins sem náðist til.)
- ◆ Hefur framlagið hækkað eða lækkað á tilteknu tímabili?
- ◆ Hvers eðlis er framlagið hvað varðar frumfjármögnun; tímabundið, árlegt o.s.frv.
- ◆ Hvaða takmarkanir eru á fjármögnuninni?
- ◆ Hver tekur ákvarðanir um breytingar á notkun fjárlagsins og hverjir geta haft áhrif á þessar ákvarðanir?

### Samstilling stefnumiða og útgjalda

- ◆ Hvaða markmið tengjast þessum tekjustofni?
- ◆ Hvaða viðmið og mælikvarðar eru fyrirliggjandi til að meta hvort markmiðum hafi verið náð?
- ◆ Hvernig samræmist stefna ríkisins í jafnréttismálum þessari áætlun?
- ◆ Hefur þessi áætlun verið metin út frá afleiðingum fyrir kynin?
- ◆ Eru fyrir hendi kerfi til að fylgjast með áhrifum þessarar áætlunar á kynin?

**Rammi um tengingu fjárlaga við jafnrétti kynjanna (Elson, 2002)**

Kynjuð fjárlagagerð snýst um það að sameina tvenns konar þekkingu sem yfirleitt hefur verið haldið aðgreindri: þekkingu á misrétti kynjanna og þekkingu á fjármálum og áætlunum hins opinbera.

<b>Áhersla</b>	<b>Kynjasjónarmið</b>	<b>Gögn/upplýsingar sem þarf</b>
<b>Framlög</b> (fé veitt og því eytt eftir málaflokkum)	Nægja framlög til að jafnrétti kynjanna verði náð, svo og öðrum markmiðum?	Kyngreind gögn Markmið og mælikvarðar á árangur og áhrif – gæti þurft að endurbæta með því að tilgreina gögn til tölfraðilegra útreikninga
<b>Aðgerðir</b> (áætluð og veitt þjónusta, t.d. heilsugæsla, stuðningur við fyrirtæki, félagslegar bætur o.s.frv.)	Eru aðgerðir þannig að þær henti jafnt konum og körlum?  Duga aðgerðir til að jafnrétti kynjanna sé náð, eins og öðrum markmiðum?	Þekking á málefnum kynjanna  Samskipti milli opinberra starfsmanna og almennra borgara er góð aðferð til að öðlast þekkingu
<b>Afrakstur</b> (það sem út úr aðgerðunum kemur, t.d. meðferð sjúklinga, stuðningur við viðskipti, aukning tekna o.s.frv.)	Skiptist afraksturinn með réttlátum hætti milli kvenna og karla?  Nægir afraksturinn til að jafnrétti kynjanna sé náð, eins og öðrum markmiðum?	Ef svarið við spurningunum er NEI þarf að leggja til breytingar á öllum fjórum sviðunum til að eyða því kynjabili sem komið hefur í ljós.
<b>Áhrif</b> (áætlaður og raunverulegur árangur þegar horft er til markmiða í stærra samhengi, t.d. heilbrigt fólk, blómleg viðskipti, minni fátækt)	Stuðla áhrifin að auknu jafnrétti kynjanna, eins og öðrum markmiðum?	

- ♦ Mikilvæg spurning á þessu grunnþrepi greiningarinnar er: Er hægt að finna út hvort þessi áætlun hefur dregið úr kynjamisrétti, aukið það eða ekki haft nein áhrif á það?
- ♦ Svörin við þessum spurningum og eðli greiningarinnar munu gefa mikilvægar upplýsingar um:

*Ábending*

- getu kerfa til greiningar
- aðgengi gagna
- gæði gagna með tilliti til sundurgreiningar
- tengsl ákvarðana um útgjöld og stefnu í jafnréttismálum
- ♦ Greiningin gefur einnig vísbendingar um
- til hvaða aðgerða – í sambandi við fræðslu og þróun kerfa – þurfi að grípa til að bæta greiningargetuna og
- hvernig hægt sé að dýpka greininguna og skipuleggja hana betur.

### **Uppbygging þekkingar á mál-efnum kynjanna**

Greining á því stigi sem lýst er hér að framan er líkleg til að gefa (einungis) takmarkaðan skilning á áhrifum útgjaldaáætlunarinnar á kynin. Líklegt er að svör við spurningunum undir yfirskriftinni Samstilling stefnu og útgjalda muni vekja upp margar nýjar spurningar. Uppbygging viðunandi kynjafræðipekkingar ætti að verða örjúfanlegur þáttur stefnumótunar og áætlanagerðar. Þetta þarf að vera linnulaust ferli þar sem sett eru viðmið og markmið, fylgst með árangri og næstu áætlanir leiðréttar út frá nýjum viðmiðum og niðurstöðum.

Hér fara á eftir tillögur um hvernig hefja megi þróun kynjafræðipekkingar:

- ♦ Velja skal það útgjaldasvið þar sem afleiðingar fyrir kynin virðast mikilvægastar.
- ♦ Hver er jafnréttisstefna ríkisins á þessu sviði? Eru markmið, viðmið og mælikvarðar tengdir stefnunni?
- ♦ Hvernig er hægt að finna jafnréttisstefnu ríkisins stað í þessari tilteknu áætlun eða á þessu útgjaldasviði?
- ♦ Hvaða upplýsingar (frá stjórnvöldum og óháðar rannsóknir) og sérfræðipekking (frjáls félagasamtök, kynjafræðingar og aðrir fræðimenn ) eru tiltækar?
- ♦ Hvaða upplýsingar eru til um álit notenda þjónustunnar? Hefur verið gerð könnun meðal viðtakenda til að finna út hversu ánægðir notendur eru með þjónustuna? (Sjá Tæki aðalskrifstofu Samveldisins, bls. 35).

Í verkefnum um kynjaða fjárlagagerð víða um Evrópu hefur verið tekin upp samþætt aðferðafræði með tilbrigðum vegna sérstakra aðstæðna í viðkomandi löndum. Markmið aðferðarinnar er að gera kyn að greiningarþætti við undirbúning fjárlaga. Aðferðin sem lýst er hér á eftir er eins konar samnefnari þeirra tilbrigða sem eru notuð.

### Vægi fyrir kynin

Í G+ verkefninu í Andalúsíu var sett fram flokkunarkerfi sem hjálpar til við að finna út hversu mikilvægir útgjaldaliðir fjárlaga eru fyrir kynin. Stefnt er að því að koma auga á og fjalla um þær áætlanir sem virðast geta haft veruleg áhrif á jafnrétti kynjanna. (Sjá nánar á bls. 21.)

Í aðferðafræðinni er gert ráð fyrir stöðugri yfirferð, það er að segja að henni sé beitt ár eftir ár samhliða eða sem þætti í hinum venjubundna undirbúningi fjárlaganna. Þetta verður til þess að könnunin dýpkar við hvert skipti. Einnig er líklegt að leiðréttingar verði gerðar til að bregðast við niðurstöðum og þróun mála.

Eins og bent er á annars staðar í þessu riti ætti stýrihópur viðkomandi hagsmunaaðila að stjórna ferlinu í samvinnu.

Skoða skal allar upplýsingar sem skipta máli og eru til tækar um viðkomandi fjárlagalið/áætlun, þar á meðal:

- ♦ Markmið eins og ráðuneytið sem til útgjaldanna stofnar skilgreinir þau
- ♦ Upplýsingar um árangur
- ♦ Breytingar á útgjöldum yfir tiltekið tímabil og áhrif breytinganna
- ♦ Þýðing fyrir aðrar svipaðar áætlanir á sama sviði/stofnun.

Safna skal saman öllum upplýsingum um markhópinn, einkum út frá kynjasjónarmiði. Upplýsingar geta t.d. verið:

- ♦ Tölfræðilegar skýrslur frá hagstofu

## Kyn tekið upp sem greiningarþáttur

### 1. skref

### 2. skref

- Óháðar skýrslur frá fræðimönnum og frjálsum félagsamtökum um kynjamálefni sem snerta þennan markhóp
- Áhrif þessa fjárlagaliðar/áætlunar á ólaunaða vinnu
- Mat viðtakenda á þjónustu (ánægjukannanir)
- Opinberar og/eða óháðar matskýrslur sem snerta þessa áætlun eða hliðstæðar áætlanir
- Ráðgjöf frá kynjasérfræðingum í frjálsum félagasamtökum – ráðgjöfina ætti að gera að föstum þætti í undirbúningi áætlana
- Kyntengdir örðugleikar og hindranir í að ná áætluninni fram

### 3. skref

Ákveða skal jafnréttismarkmið áætlunarinnar með vísan til

- fyrri jafnréttismarkmiða í þessari áætlun ef við á
- jafnréttismarkmiða ríkisins á þessu sviði
- kynjarannsóknna og greininga sem gerðar hafa verið á þessu sviði
- þekkingar sem var aflað með 2. skrefi hér að framan

### 4. skref

Setja skal fram framkvæmdaáætlun svo að ná megi markmiðum um jafnrétti kynjanna. Hér verður athyglinni beint að þeim breytingum sem þarf að gera á kerfum, ferlum, skipuriti, formi ákvarðanatöku o.s.frv. – með öðrum orðum öllu grunnkerfinu sem tengist aðferðum, verkaskiptingu og slíku – svo að markmiðum um jafnrétti kynjanna verði náð.

- Ferli sem tryggja skilvirka vinnu samstarfshópsins um kynjuð fjárlög
- Fræðsla um kynjamálefni fyrir starfsfólk
- Endurbætur á gögnum sem tengjast kyni, þar á meðal en ekki eingöngu kyngreindum gögnum
- Úrræði – með tilstyrk fjárlaga – til að auðvelda aðgengi að gögnum sem máli skipta
- Fylgni jafnréttismarkmiða við önnur markmið sem tengjast fjárlagaliðnum/áætluninni, einkum til að tryggja að engir árekstrar verði milli þessara markmiða

- ♦ Ferli sem tryggja að niðurstöður og þekking sem skapast við þróun í átt til jafnréttis nái upp á efsta stig stjórnsýslunnar

Setja skal fram mælikvarða sem tengjast kynjunum. Gæði þeirra eru að nokkru leyti háð fyrri vinnu með mælikvarða á þessu sviði. Eins og nefnt var í inngangi þessa kafla breytist skilgreiningin á mælikvörðunum með tímanum eftir því sem þekkingu á kynjamálefnum fleygir fram og markmið nást.

- ♦ Skilgreina skal mælikvarða sem hafa þýðingu fyrir viðkomandi svæði eða áætlun þar sem það er mögulegt
- ♦ Leggja skal áherslu á bæði megindelega og eigindelega mælikvarða
- ♦ Setja skal upp mælikvarða fyrir alla áfanga ferlisins svo að áherslan samræmist kynjasambættingu sem best. (Sjá ramma Elson, bls. 28, og afraksturs- og árangursramma Sharp, bls. 43.)

Eftirlits- og matsferli þurfa að vera innbyggð. Mikilvægt er að allir þættir í sambættingarferli kynjaðrar fjárlagagerðar séu undir eftirliti og háðir mati og að þekking sem skapast skili sér aftur inn í ferlið. Mikilvægar spurningar eru:

- ♦ Varð breyting á fjárveitingum til þess að betri árangur náðist í jafnrétti kynjanna?
- ♦ Þarf að gera enn frekari breytingar á fjárveitingum til að ýta undir betri árangur í jafnrétti kynjanna?
- ♦ Þarf jákvætt átaksverkefni til að leiðrétta stöðuna eins og hún er, þar sem einn hópur íbúanna býr við misrétti?
- ♦ Þurfa ákvarðanir um breytingar að vera teknar ofar í valdapýramídanum, þ.e. á hærra stjórnsýslustigi?
- ♦ Hvernig er hægt að víkka út efnahagslegu kynjagreinunguna svo að niðurstöður tryggi betur jafnrétti?
- ♦ Hvaða leiðréttingar þarf að gera á grunnkerfinu til að sambætta kynjasjónarmið og fjárlagagerð?
- ♦ Þarf aukinn mannafla, fjármagn og þjálfun?

### 5. skref

### 6. skref

## Nálgun grundvölluð á hagsæld

Hagsældarnálgunin má heita nýjung í kynjaðri fjárlagagerð en hefur verið tekin upp í mörgum héruðum og sveitarfélögum á Ítalíu. Hagsældarnálgunin er hugmyndafræðilegur rammi til að meta hversu vel stjórnvöld stuðla að hagsæld og velferð fólks. Áherslan er á hagsæld og velferð fólks frekar en opinbera þjónustu, á tilganginn frekar en meðalið. Þar af leiðandi hefst þróun greiningarramma á að lýsa því hvaða merkingu hugtakið hagsæld hefur fyrir ólíka einstaklinga, líf þeirra og starf. Eitt af því sem gerir þessa nálgun svo fýsilega er að stjórnendur hins opinbera geta unnið út frá velferðarsjónarmiði í stað þess að einblína á tekjur og útgjöld og þannig er vinna þeirra gerð manneskjulegri. Það sem greinir þessa aðferð frá öðrum aðferðum við kynjaða fjárlagagerð er krafan um að áherslan sé færð frá „nýtingu opinberra fjármuna í þágu jöfnuðar milli kynjanna“ yfir í það að horfa á „lífskjarastigið sem þessi útgjöld gera konum kleift að ná“ (Addabbo, 2004).

Svo að hægt sé að skoða opinbera þjónustu með þessari nálgun er nauðsynlegt setja saman töflu yfir opinber stefnumið og þjónustustarfsemi og þætti sem geta eftl konur til áhrifa eða aukid lífsgæði þeirra. Þarna er tungutak sem tengist stjórnun opinberrar þjónustu „þýtt“ yfir í hugmyndafræðilegan ramma hagsældarnálgunarinnar. Lykillinn að þessu er tvö hugtök: tækifæri og virkni. Ef til vill er gagnlegt að hugsa sér að annað, þ.e. tækifæri, gefi möguleika á hinu, virkni. Virkni vísar til framkvæmdar, þess sem er til og er gert í tengslum við það hvernig fólk vill lifa lífi sínu. Tækifæri vísar til þess að geta notað þau úrræði sem maður hefur til að öðlast virkni.

Taflan á bls. 34 sýnir dæmi um notkun aðferðarinnar við gerð fjárhagsáætlunar sveitarfélagsins Modena. Við lestur töflunnar og við það að byrja að hugsa um starf deildanna nú í tengslum við tækifæri skapast ný nálgun, einkum frá sjónarhóli embættismanna. Athygli skal vakin á því að í töflunni er gert ráð fyrir skörun hvernar deildar eða málaflokks við hverja tegund tækifæris eða möguleika. Það er einmitt lykilatíði í þessari nálgun; hvert tækifæri snertir mörg svið og krefst „framlaga, samvinnu og samábyrgðar ólíkra deilda eða málaflokka“. Í menntun koma til dæmis við sögu samgöngur, heilsa, matur, jöfn tækifæri, íþróttir o.s.frv., auk skóla (Addabbo, 2004).

Þegar setja á saman lista yfir tækifæri eða möguleika sem á að skoða í tengslum við úthlutun opinbers fjár er best að það sé gert í samvinnu og stuðst við gögn og upplýsingar úr mörgum áttum, sérfræðiþekkingu embættismanna úr mörgum stofnunum og að leitað sé ráðgjafar úti í samfélaginu. Kostir þessarar nálgunar lýsa sér í því að litið er á heildina með hagsæld samfélaga að markmiði og fjárfest er í langtímaáhrifum, en þannig að hægt sé að breyta fjárframlögum ef í ljós kemur að tækifæri eða möguleikar bjóðast ekki.

Taflan yfir fjárhagsáætlun sveitarfélagsins Modena

Deildir	Tækifæri								
	Fá menntun og þjálfun	Lifa í heilsu-samlegu umhverfi	Geta ferðast um svæðið	Finna sig örugga(n)	Hafa aðgang að úrræðum	Lifa heilbrigðu lífi	Umönnun	Eiga fristundir	Vera upplýst(ur)
Menntun og þjálfun									
Verndun umhverfis og borgara									
Vegir, samgöngur og byggingar									
Matvæli og landbúnaður									
Efnahagsstefna, mannauður og jöfn tækifæri									
Ferðaþjónusta, menning og íþróttir									
Skipulagsmál									
Atvinna, velferð, almannaeill og innflytjendur									
Fjárhagsáætlun, stjórnun, ESB, málefni stofnana									



*Tæki  
aðalskrifstofu  
Samveldisins*

*(The Commonwealth,  
sem eru samtök 54  
fullvalda ríkja sem  
áður tilheyrdi breska  
heimsveldinu)*

Vefsúæði: <http://www.thecommonwealth.org/gender/>,  
<http://www.thecommonwealth.org/>.

Þessi flokkur sjö tækja var settur fram af Diane Elson prófessor árið 1999 fyrir aðalskrifstofu Samveldisins og var þáttur í verkefni í kynjadrí fjárlagagerð.

- ◆ *Kyngreint mat viðtakenda á opinberri þjónustu og á forgangsatridum fjárlaga.* Matið er byggt á eigindlegum upplýsingum sem aflað er með skoðanakönnunum, í umræðuhópum, viðhorfskönnunum o.s.frv. Þar sem viðtakendur eða mögulegir viðtakendur eru spurðir að hve miklu leyti stefna og áætlanir stjórnvalda endurspegli forgangsröðun þeirra og uppfylli þarfir þeirra.
- ◆ *Kyngreining á dreifingu opinberra útgjalda.* Þetta er meginlegt verkfæri sem mælir einingarverð opinberrar þjónustu og hvernig opinber útgjöld skiptast milli kvenna og karla eftir því hversu mikla þjónustu kynin nota. Reiknað er út einingarverð þjónustunnar og síðan fundið út hversu margir karlar og hversu margar konur njóta góðs af þjónustunni. Til að fá grófa heildarmynd er hægt að nota könnunargögn um heimili; til að fá sem gleggsta mynd er best að greiningin sé gerð á áætlunarstigi. (Sjá *Kynjuð fjárlagagerð á áætlunarstigi*, bls. 49.)
- ◆ *Úttekt á kynjamiðun stefnunnar.* Þetta er notað til að meta stefnumiðin sem liggja að baki fjárveitingunum og greina þannig líklegar afleiðingar þeirra fyrir konur og karla. Hér er dregin í efa sú hugmynd að stefnumið fjárlaga séu „kynhlutlaus“ hvað áhrif varðar og í stað þess spurt: „Að hvaða leyti eru stefnumiðin og fjárveitingarnar sem þeim tengjast líkleg til að draga úr eða auka misrétti kynjanna?“
- ◆ *Kynjamiðað fjárlagafrumvarp.* Þetta er notað til að sýna hvernig búist er við að opinber útgjöld í heild, og skipt niður á fagráðuneyti, taki á misrétti kynjanna. Í þessu felst að greina áætluð útgjöld í flokka eftir vægi þeirra fyrir kynin. Venjan er að flokka opinber útgjöld eftir ráðuneytum og verkefnum sem fastan kostnað og fjárfestingarkostnað og eftir viðfangsefnum, þ.e. starfsmannahald, búnaður o.s.frv. Dæmi um flokka sem eru mikilvægir út frá

kynjasjónarmiði: sá hluti útgjalda sem er sérstaklega ætlaður konum og körlum til að leiðrétta misrétti; útgjöld sem eiga að færa tekjur til kvenna og draga þannig úr misrétti gagnvart konum; útgjöld til stuðnings atvinnustarfsemi; útgjöld vegna jafnréttismála landsins o.s.frv.

- ◆ *Kynjamiðuð tímanotkunargreining frumvarpsins.* Þetta tæki er ein leiðanna til að greina tengslin milli fjárlaganna og ólaunaðrar vinnu sem oft er kölluð umönnunarhagkerfið. Markmiðið er að finna leið til að mæla ólaunaða vinnu, sýna dreifingu hennar á konur og karla og þróa stefnumið þar sem tekið er tillit til framlags ólaunaðrar vinnu til hagkerfisins. Konur bera meiri byrði af ólaunaðri vinnu en karlar og því er tími þeirra til annarra athafna takmarkaðri, þar á meðal tækifæri þeirra á vinnumarkaði. (Sjá BASS-rannsóknina, bls. 25 og rannsókn kantónunnar Basel-borgar, bls. 18.)
- ◆ *Kynjamiðaður efnahagsstefnuramma til meðallangs tíma.* Þeir þjóðhagsstefnurammar til meðallangs tíma sem stuðst er við núna eru hugsaðir út frá margvíslegum efnahagslegum líkönum en enginn þeirra tekur mið af kyni. Hægt væri að flétta kynjasjónarmið þarna inn í með því að sundurliða breytur þar sem það er hægt eða setja saman ný kynjamiðuð líkön.
- ◆ *Kynjagreining á dreifingu opinberra tekna.* Þarna eru könnuð bæði bein og óbein form skattlagningar til að reikna út hversu mikla skatta ólíkir flokkar einstaklinga eða heimila greiða.

# Kynjuð fjárlagagerð á mismunandi stigum

Í þessum kafla verður litið á dæmi um ýmiss konar vinnu að kynjaðri fjárlagagerð sem hefur farið fram í Evrópu undanfarinn áratug. Dæmin sem eru kynnt eru flokkuð þannig:

- ♦ Á vegum ríkisstjórna
- ♦ Á stigi málaflokka/ráðuneyta
- ♦ Á héraðs-/sveitarstjórnarstigi
- ♦ Á áætlunarstigi

## Á vegum ríkisstjórna

Markmið kynjaðrar fjárlagagerðar er að sjálfsögðu samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða. Í því felst að afla tekna og útteila opinberu fé þannig að það stuðli að jafnrétti kynjanna.

Á þessu stigi eru teknar mikilvægar pólitískar ákvarðanir um fjárlögin sem segja fyrir um skiptingu opinbers fjár milli margvíslegra sviða sem keppa um forgang. Þegar kemur að fjárlagaákvörðunum sem eiga að stuðla að jafnrétti kynjanna er athyglinni yfirleitt beint að sviðum eins og skattaflætti fjölskyldna, framlögum til dagvistunar barna, aukinni félagslegri aðstoð, atvinnu- mála- og vinnumarkaðsúrræðum, viðbótaráætlunum sem beinast að heilsu kvenna og karla o.s.frv. Líklegt er að allt tiltækt fé fari á einn stað og að ábyrgðin liggi hjá einu ráðuneyti.

Meðal leiða til að hrinda af stað og styðja við kynjaða fjárlagagerð á þessu stigi má nefna:

- ◆ Að binda kynjaða fjárlagagerð í lög
- ◆ Að tengja kynjaða fjárlagagerð umbótum á fjárlögum
- ◆ Að gera kostnaðarútreikninga
- ◆ Að búa út fjárlagafrumvarp kvenna

Ríkisstjórnir geta lögbundið kynjaða fjárlagagerð. Skuldbindingin sem felst í slíkri aðferð og færð sem hún gefur á skilvirkri framkvæmd er háð því hversu sértæk eða nákvæm löggjöfin er. Dæmi um slíka nákvæmni eru:

- ◆ Í aðgerðaramma er tilgreint hver hefur yfirumsjón með verkefninu og í hverju ábyrgð og eftirlit viðkomandi felst;
- ◆ ákvæði um að öflun og meðhöndlun gagna samræmist kynjasambættingu;
- ◆ tryggt sé að tekjuleiðir séu skoðaðar vandlega út frá kynjasjónarmiðum;
- ◆ krafa um að árlega sé lögð fram skýrsla um framvinduuna og hún sé meðal opinberra fylgiskjala fjárlaga.

Krafan um upptöku kynjamiðaðrar aðferðar í fjárlögum hefur verið sett í lög í Austurríki, Belgíu og á Spáni. Hér fer á eftir stutt lýsing á lögum hvers lands fyrir sig.

Jafnrétti kynjanna á sér styrka stoð í austurrískum lögum því 7. grein stjórnarskrár ríkisins skuldbindur ríkisstjórn, fylkis- og sveitarstjórnir til að tryggja jafnan rétt kvenna og karla. Ríkisstjórn Austurríkis, fylkin og sveitarfélögin hafa staðið fyrir fjölda verkefna í kynjaðri fjárlagagerð.\* Saman eiga þau reynslubanka á þessu sviði.

### **Að binda kynjaða fjárlagagerð í lög**

### *Austurríki*

---

\* Nánari upplýsingar eru á <http://www.imagendermainstreaming.at/>.

Nýjasti viðaukinn við stjórnarskrána (13. grein (3), janúar 2008) skuldbindur allar stjórnsýslustofnanir á öllum stigum til að stefna að jafnrétti kynjanna við fjárlagagerð. Í fjárlögum ríkisins fyrir 2009 var í fyrsta sinn sérstakur hluti sem byggðist á þessari grein. Dr Elfriede Fritz hjá fjármálaráðuneyti Austurríkis segir: „Nú höfum við mjög góðan lagalegan grundvöll fyrir kynjaða fjárlagagerð í stjórnarskránni en framkvæmdin krefst pólitísku vilja, skilnings og samstarfs sérfræðinga á ólíkum sviðum og ýmsum stigum.“

Tekið skal fram að löggjöfin sem kveður á um kynjaða fjárlagagerð í Austurríki hefur verið innleidd samhliða endurskoðun laga um fjárlög. Innan ramma árangursmiðaðrar fjárlagagerðar er markmiðið um jafnrétti kynjanna jafngilt markmiðum um gagnsæi, skilvirkni og ábyrgð þegar kemur að ráðstöfun opinbers fjármagns til opinberrar þjónustu. Þetta merkir að jafnrétti kynjanna fær „sama lagalega vægi og markmið um jafnvægi í þjóðarbúskap og sjálfbæran fjárhag.“ (Klatzer, 2008) Hið nýja fyrirkomulag, með árangursmiðaðri fjárlagagerð og áherslu á markmið um jafnrétti kynjanna, á að vera að fullu komið til framkvæmda árið 2013.

## Belgía

Í formennskutíð sinni fyrir Evrópusambandið 2001 héldu Belgar ráðstefnu fyrir háttsetta stjórnámálamenn og embættismenn í samvinnu við OECD, UNIFEM og Norrænu ráðherranefndina. Ráðstefnan bar yfirskriftina *Efling efnahags- og fjárhagslegra stjórnunarháttá: fram til kynjamiðaðrar fjárlagagerðar (Strengthening economic and financial governance: toward gender-responsive budgeting)*. Ráðstefnan varð hvati að mörgum nýjum verkefnum á sviði kynjaðrar fjárlagagerðar víða um Evrópu; þar á meðal var eitt í Belgíu. Markmið belgíska verkefnisins var að kanna hagkvæmni þess að beita kynjaðri fjárlagagerð í þjónustustarfsemi belgíska ríkisins sem og annarri starfsemi.

Loks tóku lög um samþættingu jafnréttis- og kynjasjónarmiða gildi árið 2007 og vörðuðu þannig veginn fyrir kynjaða fjárlagagerð alls staðar í kerfinu. Meðal

ákvæða í lögnum er að hvert ráðuneyti verði að gera nákvæma grein fyrir útgjöldum til aðgerða sem miða að jafnrétti kvenna og karla. Þessar kynjagreinargerðir ráðuneytanna eiga að fylgja fjárlagatillögum sem lagðar eru fyrir fjármálaráðuneytið og verða loks að einni sameiginlegri greinargerð sem er fylgiskjal með fjárlögum ríkisins.

Lögin kveða á um að í upphafi kjörtímabils setji ríkisstjórnin fram stefnumið um jafnrétti kynjanna og tilgreini forgangsáðgerðir. Þau binda einnig ráðuneyti til að tryggja kynjasambættingu í gerð samninga á vegum stjórnvalda.

Þó svo að greinargerðin með fjárlagafrumvarpinu 2009 fjalli um grundvallaratriði kynjaðrar fjárlagagerðar og lagalegar skuldbindingar eru þær áðgerðir sem krafist er takmarkaðar við þjálfun og vitundarvakningu starfsmanna. Gert er ráð fyrir að fullbúin kynjagreinargerð komi frá hverju ráðuneyti árið 2009 og þær verði felldar saman í heildargreinargerð með fjárlögum ársins 2010.

Jafnréttisstofa Belgiu sér um leiðsögn og stuðning við innleiðingu laganna. Starf stofnunarinnar, sem er vel á veg komið, felst í skipulagningu og þjálfun, samningu handbóka og gátlista ásamt þróun tækja og aðferða. Mikilvæg skipulagseining í lögnum er samhæfingarnefnd en í henni eiga sæti hátt settir starfsmenn frá hverju ráðuneyti auk fulltrúa frá Jafnréttisstofu sem jafnframt er starfsmaður nefndarinnar.

Hvað varðar gögn og mælikvarða krefjast lögin þess að kyngreindum tölfræðilegum gögnum verði safnað á öllum sviðum og að þróaðir verði kynjamælikvarðar. Fyrirkomulag og efni matsskýrslu, eða svokallað „kynja-próf“, verður staðfest af stjórnvöldum.

Þó svo að kynjuð fjárlög eigi sér nokkra stoð í lögum á Spáni hafa þau enn ekki verið nægilega þróuð. Í 15. grein stjórnarskrárinnar, lögum nr. 3/2007, sem fjallar um skilvirkar leiðir til jafnréttis segir að ríkisstjórnir skuli með markvissum hætti fella meginregluna um jafnrétti

*Spánn*

inn í setningu og framkvæmd löggjafar sinnar, í skilgreiningu stefnumiða fjárlaga á öllum sviðum og í öllum sínum athöfnum yfirleitt. Í fyrirmælum frá apríl 2007, þar sem tilgreindar eru reglur um undirbúning fjárlagafrumvarps ríkisins árið 2008, er staðfest að hlutverk nefnda sem sjá um greiningu áætlana sé meðal annars að „greina áhrif útgjaldaáætlana á jafnrétti kynjanna“. Til að koma þessu fyllilega í framkvæmd er þó þörf á skýrari lagaramma.

Hann er best mótaður í samþykkt ráðherra nefndar um áætlun um jafnrétti kynjanna frá í mars 2005 (Order APU/526/2005). Sumar ráðstafanirnar sem þar eru tilgreindar tengjast tölfræði- og upplýsingakerfum sem eiga að hjálpa til við að framfylgja stefnumiðum um jafnrétti kynjanna á sviði fjármála og fjárlaga. Ákvæðið tilgreinir nýja kyngreinda mælikvarða fyrir fjárlagaáætlanir, skoðun og beitingu kynjasjónarmiða í stöðluðum sjálfsmatslíkönnum um skatta og gjöld, hvernig skuli skoða þóknarir fyrir opinbera þjónustu og síðast en ekki síst endurskoðun tölfræðilegra gagna til að ákveða hvaða mælikvarðar skuli vera sundurgreindir eftir kyni.

Þótt gildandi lög á Spáni séu ekki fullnægjandi eru þó mikilvæg ákvæði þar sem tengjast meðhöndlun gagna eins og lýst var hér að framan. Samkvæmt tilmælum Kvennastofnunarinnar setti tölfræðinefndin sem félagsmálaráðuneytið kom á fót kynjasjónarmið í forgrunn í starfi sínu og varð það til að vekja fólk til vitundar um mikilvægi þess að gögn væru kyngreinanleg. Í kjölfarið ákvað Jafnréttisráð (Equality Observatory) að skipa nýjan tölfræðihóp og er honum ætlað skoða núverandi framsetningu tölfræðiupplýsinga og meta hvað þurfi að gera til viðbótar því að greina gögn eftir kyni. Það gæti orðið mikilvægt framfaraskref og viðurkenning á því hversu flókið það er að sýna fram á kynjavíddina í tölfræðigögnum.

Í lögum sem tóku gildi í desember 2003 í Andalúsíu er kveðið á um að lagt skuli mat á áhrif allra lagafrumvarpa og reglugerða á kynin. Hvað varðar fjárlög héraðsins gerir löggjöfin ráð fyrir að sett sé á fót ný nefnd sem tengist efnahags- og fjármálaráðuneyti héraðsins og vinnur með Kvennastofnun Andalúsíu að undirbúningi mats á fyrstu drögum fjárlaganna. Nefndin skal „efla og styðja undirbúning að fyrstu drögum fjárlaga út frá kynjasjónarmiði í ráðuneytunum og aðstoða við úttekt út frá kynjasjónarmiði í ráðuneytum, fyrirtækjum og stofnunum Junta de Andalucía.“ (139. gr. laga nr. 18/2003)

Stjórnvöld um allan heim eru að gera umbætur á fjárlagaferlum sínum og færa þau meira í átt að einhvers konar árangursmiðaðri fjárlagagerð (Sharp, 2003). Um leið og kerfi og ferlar eru yfirfarin og ný gögn færð inn í ný líkön gefst tækifæri til að koma kynjasjónarmiðum að. Eins og getið var hér að framan er Austurríki að taka upp kynjaða fjárlagagerð samhliða nýrri árangursmiðaðri aðferð við fjárlagagerð sem á að vera komin að fullu til framkvæmda árið 2013.

München-borg er annað dæmi, en árið 2006 hófst þar vinna við að skoða hvernig tengja mætti gögn um þjónustu undirbúningi fjárlaga með markvissum hætti. Þetta er gert um leið og nýendurbætt opinbert stjórnkerfi og nýtt bókhaldskerfi borgarinnar er tekið upp. Eindreginn vilji er til þess að gera kynjasambættingu og kynjuð fjárlög að órjúfanlegum þætti í ferlinu frá upphafi. Þjálfunaráætlanir sem unnið er eftir leggja áherslu á greiningu markhópa, mat og túlkun á tölfræðilegum gögnum og niðurstöðum kannana sem og gerð árangursmælikvarða. Á öllum þessum sviðum verður tekið tillit til kynjasjónarmiða.

Í Budgeting for Equity (Fjárlagagerð til jöfnuðar) kannar Rhonda Sharp sóknarfæri kynjaðrar fjárlagagerðar innan ramma árangursmiðaðrar fjárlagagerðar (sjá nánar bls. 43).

Kostnaðarútreikningar eru gagnlegt tæki við undirbúning fjárlaga og einnig við að ákveða hvort framlög á fjárlögum dugi til að ná markmiðum einstakra fjárlagaliða. Þetta tæki er hægt að útfæra á ýmsa vegu. Eitt er til dæmis að vita að ef X fjöldi fólks fengi þjónustu sem

### **Kynjuð fjárlagagerð sem þáttur í umbótum á fjárlagaferlinu**

### **Kostnaðarútreikningar**

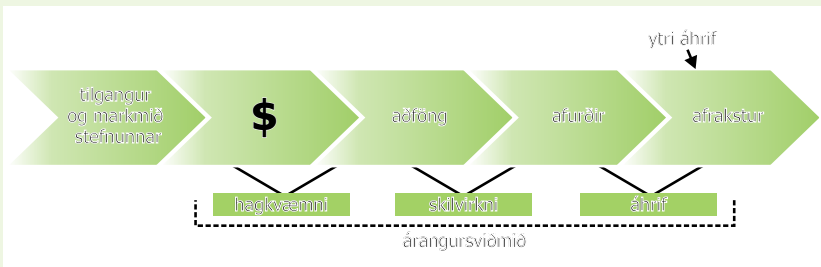


## Kynjuð fjárlagagerð innan ramma afraksturs- og árangursmiðaðrar fjárlagagerðar (Sharp 2003)

Með gagnsæi og skilvirkni í huga hafa æ fleiri lönd hallast að árangursmiðaðri fjárlagagerð. Þessi stefna í átt frá fjárlagagerð eftir viðfangsefnum hefur tekið á sig ýmsar myndir, þar á meðal er aðgerðamiðuð fjárlagagerð, áætlanamiðuð fjárlagagerð og afraksturs- og árangursmiðuð fjárlagagerð. Í stuttu máli felst þetta í því að taka upplýsingar um árangur inn í fjárlagagerðina og reyna þannig að hafa áhrif á ákvarðanir um útgjöld.

Myndin hér að neðan sýnir hvernig árangursviðmiðunum þremur („3Es“) er beitt innan hefðbundins ramma afraksturs- og árangursmiðaðrar fjárlagagerðar.

- aðföng eru metin samkvæmt hagfræðilegum þáttum
- afurðir eru metnar eftir skilvirkni og
- afraksturinn er metinn eftir áhrifum.



Í Budgeting for Equity (Fjárlagagerð til jöfnuðar) kannar Sharp sóknarfæri fyrir kynjaða fjárlagagerð og bendir á þrennt sem þarf að koma til:

- kynjagreindar mælingar á aðföngum, afurðum og afrakstri
- jöfnuði (equity) verði bætt við sem árangursmælikvarða – það er fjórða viðmiðið sem kemur til viðbótar hagkvæmni, skilvirkni og áhrifum
- róttæk gagnrýni á hefðbundna árangurs- og afrakstursmiðaða fjárlagagerð í þeim tilgangi að teknir verði upp árangursmælikvarðar sem geri kleift að fylgjast með þróun í átt til jafnréttis

Ýmsir erfiðleikar eru því samfara að bæta við fjórða þættinum, sérstaklega vegna þess að þættirnir þrír sem fyrir eru spila allir saman, þ.e. hagkvæmni í aðföngunum vísar til lágmarkskostnaðar; skilvirkni vísar til hlutfalls aðfanga á móti afurðum og áhrif vísa til samspils afurða og afraksturs. Þrátt fyrir þetta setur Sharp fram raunhæf dæmi um það hvernig bæta má við jöfnuðarmælikvörðum í öllum þremur áföngum fjárlagagerðarinnar.

kostuð er með tilteknum fjárlagaliði, og ef fólkinu fjölgaði um Y% og kostnaður við þjónustuna ykist um Z% þá væri það tiltölulega einfalt dæmi að finna út hvaða fjárhæð þyrfti á fjárlögum til að halda áfram að veita þjónustuna.

Notkun kostnaðarútreikninga í samhengi við jafnrétti krefst flóknari greiningarramma. Lítum til dæmis á kostnaðinn af því að taka á heimilisofbeldi á fullnægjandi hátt, af því að tryggja að karlmenn njóti skipulagðrar krabbameinsleitar, af því að bjóða menntun aðgengilega öllum – þessir kostnaðarútreikningar krefjast víðtækari upplýsinga. Ef hugað er að þróunarstarfi gætu dæmi um kostnaðarútreikninga verið að finna út kostnaðinn af því að ná þúsaldarmarkmiðunum í þróunarmálum, að veita þeim þjónustu sem eiga á hættu að smitast af HIV-veirunni og fá alnæmi og að veita landflótta fólki aðstoð.

Í Evrópu hafa frjáls félagasamtök gert slíka kostnaðarútreikninga og notað niðurstöðurnar til stuðnings baráttumálum sínum. Kostnaðarútreikningar eru mjög oft grundvöllur hefðbundinna viðbragða aðila vinnumarkaðarins og annarra frjálsra félagasamtaka við fjárlögum. Það getur reynst snúið verkefni að staðla og tengja saman mismunandi upplýsingar sem ólíkir hagsmunaaðilar nota. Til að skapa trúverðugleika á þessu sviði verða stjórnvöld að nýta sér víðtæka sérfræðiþekkingu.

Kvennafjárlagafrumvörpin sem útbúin voru á ýmsum stjórnsýslustigum í Ástralíu á níunda og tíunda áratugnum eru fyrstu verkefni í kynjadrí fjárlagagerð sem ráðist var í. Síðan þá hefur þessi fyrirmynd verið notuð í öðrum löndum. Í Frakklandi var „le Jaune budgétaire“ kynnt árið 2000, en það er víðauki við fjárlög ársins með greiningu á áhrifum fjárlaganna á karla og konur. Þá er „kynjagreinargerðin“ sem krafist er í nýju löggjöfinni í Belgíu eins konar frumvarp til kvennafjárlaga. Misjafnt er hvernig þessi frumvörp eru sett fram, hversu nákvæm þau eru og hvers konar gögn er stuðst við.

Það er á ábyrgð ráðuneytanna að hafa til reiðu upplýsingar greindar eftir sérsviðum. Þarna er tækifæri fyrir ráðuneyti til að skoða árangurinn af starfi sínu með skipulegum hætti og vinna að kynjavitund í kerfinu öllu. Ef undirstofnanir eru fengnar með til að vinna að skýrslu um áhrif verður myndin af afurðum og afrakstri

*Að búa út fjárlagafrumvarp  
kvenna*

nákvæmari; það hvetur einnig til og greiðir fyrir þátttöku alls staðar í kerfinu.

Verkfæri nr. 4 í flokki tækja Aðalskrifstofu Samveldisins (sjá bls. 35) skilgreinir þætti sem eru mikilvægir út frá kynjasjónarmiði og ættu að vera vel aðgengilegir innan fjárlagaliða viðkomandi ráðuneyta. Í skýrslum til Sameinuðu þjóðanna um framgang Beijing-aðgerðaáætlunarinnar birtist reglulega listi yfir allar aðgerðir ríkisstjórna í þágu kvenna. Einnig er gagnlegt að finna út hvernig þessi úrræði eru fjármögnuð svo að meta megi hversu trygg og varanleg fjármögnunin er. Margar áætlanir í þágu kvenna eru fjármagnaðar með framlögum úr sjóðum Evrópusambandsins sem kunna að vera tímabundin.

Markmiðið ætti að vera að bæta greininguna ár frá ári en það kallar á svör og viðbrögð frá hagsmunaaðilum og greiningu óháðra sérfræðinga og baráttufólks fyrir jafnrétti.

## Kynjuð fjárlagagerð eftir málaflokkum/ráðuneytum

### Samþættingarvinnan

Það er á þessu stigi sem aðalvinnan að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða við fjárlagagerðina mun fara fram – á stiginu eftir að pólitískar ákvarðanir um fjárlögin hafa verið teknar og áður en kemur að því stigi þar sem auðveldast er að koma við kynjagreiðningu útgjaldanna. Þetta er algjör þungamiðja kynjaðrar fjárlagagerðar – ábyrgð og vald liggur í báðar áttir. Á þessu stigi er hægt að hafa áhrif á ákvarðanir fjármálaráðuneytisins um fjárlög ársins. Þegar litið er í hina áttina hafa fagráðuneytin yfirsýn yfir undirstofnanir sínar og geta þess vegna átt frumkvæði að kynjaðri fjárlagagerð, stutt hana og samræmt á öllum sviðum sem útgjaldaheimildir þeirra taka til.

Vinna við kynjaða fjárlagagerð hefur mestmegnis verið unnin á áætlanstigi eða á héraðs/sveitarstjórnarstigi og hjá undirstofnunum ráðuneyta. Niðurstöður þessara tilraunaverkefna og það sem af þeim má læra verður að kynna upp eftir stjórnkerfinu ef breyta á kerfinu. Ef

ráðuneytin eru ekki fær um að skilja niðurstöðurnar og fara eftir þeim, ef kerfin eru ekki til staðar og ef þau geta ekki veitt stuðning niður eftir stjórnkerfinu er hætta á að vinna að kynjaðri fjárlagagerð komist ekki af áætlunarstiginu.

Ef vinna á þessu stigi á að vera haldgóð, það er samþætt, þarf hún að snúast um skipulagsbreytingu og miða að því samþætta kynjasjónarmið öllu starfi ráðuneytisins. Eins og lýst var hér að framan (*Hvernig haga á kynjaðri fjárlagagerð*, bls. 10 og *áfram*) merkir þetta að horft er á kerfi og ferla, á hlutverk og ábyrgð, á gloppur í gögnum og kröfur um gögn, á framgang jafnréttismarkmiða á landsvísu, á uppbyggingu þekkingar og færni í málefnum kynjanna – í stuttu máli á allt grunnkerfið sem kynjuð fjárlagagerð kallar á.

Góð byrjun er að meta hversu vel undirbúið starfsfólk og ferli eru fyrir vinnu sem þessa. Úttekt heils ráðuneytis út frá kynjasjónarmiðum leiðir í ljós hvar taka þarf til hendinni og vekur fólk einnig til vitundar um kynjamálefni. Mat á því hvernig jafnréttisstefna stjórnvalda birtist í ráðuneytunum væri góð byrjun:

- ♦ Er stefnan sett fram með markmiðum á þessu stigi?
- ♦ Eru viðmið eða áfangar tengdir markmiðunum?
- ♦ Er fylgst með framvindu?
- ♦ Er stefnan kynnt alls staðar í ráðuneytinu?
- ♦ Hvernig er stefnunni komið á framfæri við undirstofnanir?
- ♦ Í stuttu máli hvaða ferli eru fyrir hendi til að framfylgja jafnréttisstefnu landsins í verki – gera hana gildandi?

*Úttekt út frá  
kynjasjónarmiði*

### Samstilling stefnu og útgjalda

Í úttektarferlinu er gagnlegt að kanna tengslin milli ákvarðana um fjárlög og ákvarðana um stefnu/áætlun. Eins og rætt var fyrr í þessu riti er oft litið á kynjaða fjárlagagerð sem brú yfir bilið milli þessara tveggja sviða. Þannig má tryggja að úthlutun fjár samræmist markmiðum stefnunnar og nægi til að hrinta áætlunum í framkvæmd. Einn þáttur í samþættingarferlinu er að fá stefnumótunaraðila og þá sem veita þjónustuna með í ákvarðanatöku um úthlutun fjár.

Á Ítalíu, þar sem ekki hefur enn verið efnt til verkefnis á landsvísu, er samstarfsnet tólf héraða og níu sveitarfélaga (árið 2006) sem deila með sér reynslu og vinna að framgangi kynjaðrar fjárlagagerðar.

### Kynjuð fjárlagagerð á héraðs/sveitarstjórnarstigi

Skipan stjórnsýslustiga í ríkjum Evrópu er mjög breytileg. Það ræðst af eðli þess valds sem héruð og sveitarfélög hafa og hversu víðtækt það er, einkum á fjárhagslega sviðinu, hvort þau geta tekið upp aðferðir kynjaðrar fjárlagagerðar. Þegar gera á endurbætur í fjármálum hins opinbera er litið svo á að dreifstýring gefi færi á auknu gagnsæi og geti einnig aukið möguleika á beinni þátttöku í heimabyggð. Héraðs- og sveitarstjórnir geta brugðist skjótar við þegar breyta á opinberri stefnu og þjónustu. Neikvæða hliðin er sú að takmarkað fé og mannaflí setur sveitarstjórnnum oft skorður.

Tilraunir með kynjaða fjárhagsáætlanagerð hafa verið gerðar í héruðum og sveitarfélögum í mörgum Evrópulöndum. Heilmikið má læra af þessum fjölbreyttu verkefnum, sem er ekki viðfangsefni þessa rits að fjalla um, en þau eiga skildar samanburðarrannsóknir og víðtækari kynningu. Alþjóðleg ráðstefna í júní 2008 sem skipulögð var í sameiningu af borgarstjórn Bilbao og Biscaya-héraðsstjórninni í samvinnu við Evrópunet um kynjaða fjárlagagerð er dæmi um hvernig samnýta má reynslu og þekkingu alls staðar frá í Evrópu á þessu sviði (<http://www.generoypresupuestos.net/>). Samstarfsnet um verkefni sveitarfélaga og héraða á Spáni er

### Samanburðaraðferðin í Siena

Þetta er eitt af fyrstu verkefnum í kynjaðri endurskoðun (hugtak notað á Ítalíu þegar talað er um kynjaða fjárlagagerð) í litlu samfélagi í Evrópu. Átta bæjarfélög (sem eru minnstu stjórnsýslueiningar Ítalíu) tóku þátt í verkefninu. Þetta var verkefni „innan“ stjórnsýslunnar – það er að segja frjáls félagasamtök áttu ekki hlut að máli – og til aðstoðar voru þrjár háskólamenntaðir sérfræðingar. Aðferðafræðin var svipuð og í fyrri verkefnum í kynjaðri endurskoðun, en hún er eftirfarandi:

- Samantekt lista yfir megindlega og eigindlega mælikvarða til að meta jöfnuð og áhrif út frá kynjasjónarmiði;
- Samanburður mælikvarða og viðmiða;
- Greining viðkomandi útgjalda þegar merki sáust um óviðunandi árangur.

Í þessu dæmi vekur samstarfsnetið sem var notað sérstaka athygli. Tenging sveitarfélaganna var tilraun til að leysa sum þau vandamál sem komið höfðu upp í fyrri slíkum endurskoðunarverkefnum. Vinnuhópur sem skipaður var einum fulltrúa frá hverju sveitarfélaganna, ásamt sérfræðingunum, kom saman á fimm fundum í röð. Hver fundur fjallaði um tiltekið efni; sérfræðingarnir lögðu til að umfjöllunarefni skyldu vera: samræmi atvinnu- og fjölskyldulífs (einn um dagvistun barna og annar um umönnun aldraðra) og efling kvenna til valda og áhrifa en fulltrúar sveitarfélaganna lögðu til að innflytjendur yrðu einnig sérstakt fundarefni.

Hver fundur hófst með innleggi frá sérfræðingunum. Þessir fundir reyndust afar gagnlegir því að þeir vöktu fólk til umhugsunar og byggðu upp þekkingargrunn um kynjamálefni. Á hverjum fundi fengu þátttakendur einnig spurningalista – þar sem leitað var bæði megindlegra og eigindlegra upplýsinga um þjónustu sveitarfélaganna – sem þeir skiluðu á næsta fundi.

Mikilvægasti þáttur verkefnisins var samanburðargreining byggð á upplýsingum sem aflað var frá öllum sveitarfélögum. Lykilatriði þar var þróun staðbundins viðmiðs til að meta árangur stjórnsýslunnar. Sérfræðingarnir bentu á að í öðrum verkefnum þyrfti að líta á viðmið á lands- eða alþjóðavísu, en staðbundið viðmið væri mun gagnlegra þarna. Til dæmis væri það mikilvægara fyrir stjórnendur að vita að hlutfall barna sem býðst dagvistun í sveitarfélögum fer upp í 21% en að vita hvernig Danmörk stendur sig á þessu sviði.

Samanburður gerir einnig kleift að taka saman gátlista yfir gæði þjónustu. Það að eitt sveitarfélag skuli bjóða þjónustu sem ekki býðst í öðrum kallar á útskýringar og þannig verður val stjórnsýslunnar gagnsærra. Í innleggi sérfræðinganna um innflytjendur gátu þeir vísað til nýlegra rannsókna sem staðfestu að í grófum dráttum mætti skipta konum meðal innflytjenda í tvo hópa og þar af leiðandi með ólíkar þarfir. Hjá öðrum hópnum var það þörfin á að samlagast en hinn hópurinn vildi vera áfram í sambandi við fjölskylduna heima og leggja sem mest fyrir. Með þessar upplýsingar á reiðum höndum gátu stjórnendur velt fyrir sér lausnum sem síðan urðu að leið til að fást við vandamálið.

#### Erfiðleikar

- Aðgengi að gögnum sem vörðuðu þetta svæði
- Í landshagtolum er ekki að finna gögn af neðsta stjórnsýslustigi
- Aðgengi og gæði gagna sem snertu héraðið

annað dæmi. Þeir möguleikar sem samstarfsnetið gefur eru mikilvægir fyrir þá sem vinna að verkefnum bæði innan og utan stjórnáráðgjafar og fyrir starfið að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í fjárlagagerð í heild.

### Kynjuð fjárlagagerð á áætlunarstigi

Það er ef til vill á þessu stigi, þ.e. þegar horft er á fjárveitingar sem eru eyrnamerkar ákveðinni áætlun eða verkefni, sem greining út frá kynjasjónarmiði er einföldust. Við undirbúning áætlunarinnar hefði átt að skrá einkenni markhópsins. Sömuleiðis mætti gera ráð fyrir að helstu einkennum viðtakenda væru skráð. Hvað sem því líður getur skortur á kyngreindum gögnum gert greiningu á dreifingu gæða óframkvæmanlega. Taka má sem dæmi stuðningskerfi fyrir smáfyrirtæki þar sem ekki var mögulegt að finna út hversu mörg fyrirtæki undir stjórn kvenna og hversu mörg undir stjórn karla fengu stuðning í kerfinu. Mat á kerfinu gaf því aðeins óljósa mynd. Þetta reyndist auðvitað ófullnægjandi. Eitt af því jákvæða sem kom út úr þessu verkefni í kynjaðri fjárlagagerð var að komið var á fót kerfum til að safna þessum gögnum fyrir öll framtíðarverkefni.

Mjög oft liggur greiningaráherslan á áætlunarstiginu í því að meta hversu vel markmiðum um jafnrétti kynjanna er lýst í áætluninni og að hve miklu leyti þessi markmið muni nást. Þá er mikilvægt að hafa eins ítarlegar upplýsingar um markhópinn og kostur er. Ef áætlunin beinist t.d. að ungu atvinnulausu fólki og þjónustan eða aðstoðin er veitt innan sveitarfélaganna er nauðsynlegt að taka saman lýðfræðilegar upplýsingar um ungt atvinnulaust fólk í hverju sveitarfélagi. Auk gagna um kyn, aldur, menntun o.s.frv. getur vitneskja um fötlun og þjóðaruppruna gefið vísbendingar um hugsanlegar hindranir sem þarf að ryðja úr vegi.

Þegar velja á áætlunir og greina með tilliti til kynjaðra fjárlaga er ein aðferðin sú að taka fyrir flokk áætlana sem teljast mikilvægar út frá kynjasjónarmiði og raða

þeim síðan eftir forgangi, þ.e. velja þær sem virðast vænlegastar til að auka jafnrétti kynjanna. Þessi aðferð hefur greinilega ýmsa kosti, en minna má á að með kynjaðri fjárlagagerð fá öll svið opinbera geirans tækifæri til að ná betri árangri og stuðla að auknu jafnrétti kynjanna.

Skýrari mynd af raunverulegum áhrifum hvað snertir jafnrétti fæst með samanburðargreiningu við aðrar innbyrðis tengdar áætlanir. Slík samanburðargreining er hugsanleg innan stofnunar sem ber ábyrgð á mörgum áætlunum. Ef greiningin er víkkuð út og látin ná til nokkurra málaflokka og innbyrðis samspils þeirra er hægt að fá víðari mynd, finna út hvað hefur gengið vel, hvar skortir á og, ef með þarf, stokka upp fjárveitingar til málaflokka.

Það er afar mikilvægt að þeir sem bera ábyrgð á fjármögnun annars vegar og þjónustu og áætlunum hins vegar vinni saman að því að þróa líkan um sameiginlega ábyrgð á jafnréttismarkmiðum. Tregðu getur gætt þegar breyta á fjárveitingum til samræmis við kynjamiðaða greiningu. Ferlið við ákvarðanatökur verður því að styðja slíkar umbætur.

Mat viðtakenda er gagnlegt tæki á þessu stigi, svo og samráð við breiðari markhóp. Ef stöðugt er unnið að því að byggja upp og víkka út myndina af markhópunum, með aðaláherslu á mismunandi þarfir kynjanna, verður stöðugt hægt að betrumbæta markmiðin.



## GenderAlp

GenderAlp er fjölþjóðlegt verkefni á vegum millisvæðaáætlunar ESB (EU Interregional Programme) en þátttakendur eru tólf borgir í Austurríki, Þýskalandi, Frakklandi og Slóveníu, auk tólf borga og svæða sem hafa stöðu áheyrnarfulltrúa. Tilgangurinn er að beita kynjamiðaðri aðferð við staðbundna áætlanagerð og við gerð opinberra fjárlaga og fjárhagsáætlana. Eitt meginmarkmið verkefnisins var að koma kynjaðri fjárlagagerð á framfæri til að innleiða kynjasambættingu. Verkefnið var ætlað fulltrúum hins opinbera og stjórnkerfinu á sveitarstjórnar-, héraðs- og landsvísu og markmiðið með því var að koma upp þekkingargrunni, tækjum og aðferðafræði. (Nánari upplýsingar eru á [www.genderalp.com](http://www.genderalp.com)).

Meðal þeirra verkefna sem GenderAlp stóð fyrir var eitt sem Genoa, München, Upp-Austurríki (Oberösterreich), Monferrato Roero og Salzburg tóku þátt í. Markmiðið var að þróa aðferðafræði til kynjamiðaðrar greiningar. Verkefnið hófst á því að skilgreina tvær meginspurningar:

- ♦ Hverjar eru þarfir kvenkyns og karlkyns borgara?
- ♦ Hvernig mætir stjórnsýslan þörfum karla og kvenna með:
  - Pólitísku vali
  - Skuldbindingum sem gengist er undir í fjárlögum
  - Þjónustu í boði

Skilgreindir voru fjórir aldursflokkar til að fá fram félags- og efnahagslega mynd af íbúunum:

- ♦ Umönnun barna og unglinga – 0-19
- ♦ Samræming fjölskyldu- og atvinnulífs 20-59
- ♦ Umönnun og stuðningur 60-79
- ♦ Umönnun aldraðra

Þegar þetta kerfi til að greina íbúana var komið var næsta atriði í aðferðafræðinni að setja fram mælikvarða í tengslum við:

- ♦ Bein kynjamálefni
- ♦ Óbein kynjamálefni
- ♦ Kynjamálefni sem varða umhverfið

Þar sem verkefnið tók til margra landa reyndist erfitt að finna sameiginlega útfærslu fyrir kynjaðar hagtölur.

### Tilraunaverkefni í kynjaðri fjárlagagerð

Mikið af þeirri vinnu á sviði kynjaðrar fjárlagagerðar sem unnin hefur verið fram til þessa tengist tilraunaverkefnum, stundum að frumkvæði frjálsra félagasamtaka en annars á vegum ráðuneyta eða stofnana hins opinbera. Í síðara tilvikinu er oft ráðist í verkefnið fyrir hvatningu frjálsra félagasamtaka. Algengast er að þessi verkefni snúist um kynjamiðaða greiningu á útgjöldum.

Með tilraunaverkefni í kynjaðri fjárlagagerð gefst fólki tækifæri til að kynna möguleikum kynjamiðaðrar aðferðar. Þetta gagnast ekki síst stjórnendum sem ýmist telja kynjamálfeini ekki snerta sitt verksvið eða eru þeirrar skoðunar að áhrif fjárlaga séu kynhlutlaus. Verkefnið verður því mikilvægt að því leyti að það vekur fólk til vitundar og hvetur það til að endurmeta viðhorf sín en það er einmitt mikilvægur upphafspunktur í vinnunni að kynjasambættingu.

Umfangið, gæði greiningarinnar, það hversu mikið lærist, hversu vel áætluninni er fylgt – allt er þetta háð pólitískum vilja og fólkinu sem tekur þátt í verkefninu. Mörgum tilraunaverkefnum er ekki fylgt eftir jafnvel þótt þau skili athyglisverðum niðurstöðum og varpi nýju ljósi á viðfangsefnið. Þetta getur orðið til þess að það sem af verkefninu hefur lærst gleymist eða, sem verra er, að í stað þess að þróunin verði í átt til kynjasambættingar verði þetta glataða tækifæri skref aftur á bak.

Stuðningur á efstu stigum stjórnsýslunnar er bráðnaðsynlegur í tilraunaverkefnum. Þar sem mörg tilraunaverkefni eru unnin á áætlunarstigi er oft talið að ekki þurfi stuðning ráðuneyta. En ef stuðningur ráðuneytis er vís frá upphafi er öruggara að hægt verði að koma niðurstöðum á framfæri og tryggja að verkefninu sé fylgt eftir til enda. Ef leitað er til ráðuneytis til að setja í gang eða styðja tilraunaverkefni er líklegt að málið verði eitthvað kannað þar og það eitt er í sjálfu sér gagnlegt.

Undirbúningur skiptir öllu máli og það er mikilvægt að undirbúa allt strax í upphafi. Hér eru nokkur atriði sem þarf að undirbúa:

- ◆ Gera þarf ráð fyrir að þekkingu sé safnað, menn tileinki sér hana og hún sé kynnt. Tilraunaverkefnið mun skila heilmiklum upplýsingum um málefni kynjanna sem þurfa að skila sér til baka gegnum kerfið. Íhuga þarf hvernig verkefnið skuli skjalfest og gæta þess að boðleiðir fyrir viðbrögð nái upp eftir öllu kerfinu.
- ◆ Velja skal heppilegt svið til greiningar svo að tilraunin skili þekkingu sem gefur nýja innsýn og skipti máli, ef til vill forgangsmál á sviði jafnréttis sem ætti að vera tiltölulega auðvelt að framkvæma. Fólk hneigist gjarnan til að velja svið þar sem vægi kynja-sjónarmiða er augljósast. Það getur þó verið gagnlegt að taka heldur svið þar sem vægið liggur ekki í augum uppi og víkka þannig út þekkingu á málefnum kynjanna.
- ◆ Áætlun sem frá byrjun gerir ráð fyrir eftirfylgni tryggir að samfella verði í verkefninu og það geti þannig stuðlað að kynjasambættingu.
- ◆ Fjárveiting til verkefnisins þarf að nægja fyrir nauðsynlegum búnaði og mannafla. Kalla þarf til kynjafræðing(a) til að styðja greininguna og leiðbeina um hana og til þess þarf fé.
- ◆ Auk stuðnings af efri stjórnarsýslustigum þarf að fá starfsfólk til að hafa eftirlit með verkefninu, en það getur svo þurft að fá þjálfun eða leiðsögn svo að það verði fært um þetta.
- ◆ Kveðja ætti til fólk af sem fjölbreyttustum sviðum stjórnarsýslunnar, svo sem fjárlagasviði, fólk sem vinnur að stefnumótun, að málefnum fyrirtækja, tölvunarfræðinga, fólk úr þjónustustofnunum, matsaðila o.s.frv. Ef breyta á einhverju verða allir aðilar að þekkja hlutverk sitt og hvernig þeir geta greitt fyrir breytingunni. Það auðveldar breytinguna að hafa alla aðila með frá byrjun og þannig nýtist líka sérfræðiþekking þeirra best.
- ◆ Kalla ætti til frjáls félagasamtök. Kynjuð fjárlagagerð snýst um að gera stjórnarsýsluna lýðræðislegri, að notendur þjónustunnar verði virkari þátttakendur og, hvað jafnréttismarkmið varðar, að auka þátttöku

kvenna. Þátttaka frjálsra félagasamtaka getur verið með ýmsu móti: sérfræðiálit frá baráttuhópum kvenna fyrir jafnrétti; rýnihópar kvenna sem verða fyrir beinum áhrifum fjárlagaliðarins/áætlunarinnar sem verið er að greina; samráð við kynjafræðinga; tillögur frá frjálsum félagasamtökum um kynjuð fjárlög.

# Hlutverk frjálsra félagasamtaka

## Inngangur

Frjáls félagasamtök hafa verið drifkrafturinn í kynjaðri fjárlagagerð í Evrópu. Segja má að á heimsvísu hafi kynjuð fjárlög sprottið upp úr hagnýtri hugmyndafræði femínista. (Sharp og Broomhill, 2002). Í þeirri viðleitni að gera stjórnvöld ábyrg fyrir eigin stefnumiðum í jafnréttismálum hafa frjáls félagasamtök bent á kynjaða fjárlagagerð sem leið til að koma kynjasjónarmiðum inn í efnahagsstefnu stjórnvalda. Margt baráttufólk sem hefur orðið fyrir vonbrigðum með framkvæmdina á samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða trúir því að með kynjaðri fjárlagagerð fáiast greining sem útheimti breytingar. Kynjuð fjárlagagerð er eins konar brú milli stefnumarkandi ákvarðana og fjárveitinga og þar sem áhersla þessarar aðferðar er á það að fylgjast nákvæmlega með hvert féð fer getur hún sýnt fram á hversu veik jafnréttisstefnan hlýtur að verða ef fjármagn-ið sem fer til málaflokksins er ófullnægjandi.

Í fyrstu ritsmíðunum um kynjaða fjárlagagerð er fjallað um hina ýmsu þátttakendur í verkefnum í kynjaðri fjárlagagerð víða um heim. Kynjuð fjárlagagerð hefur haft mest áhrif þar sem bæði hafa verið kvödd til frjáls félagasamtök „utan“ stjórnsýslunnar og hópur stjórnenda „innan“ stjórnsýslunnar. Í mörgum tilvikum hefur verið nán samvinna milli þessara tveggja hópa og þeir deilt með sér sérfræðipækkingu og reynslu; í öðrum tilvikum hafa félagasamtökin staðið utan við en stutt vinn-

una innan stjórnsýslunnar og verið í hlutverki eftirlitsaðila og gagnrýnenda.

Háskólamenntað fólk hefur gegnt mikilvægu hlutverki, bæði sem meðlimir frjálsra félagasamtaka og sem sjálfstæðir sérfræðingar. Þetta fólk hefur bæði hjálpað til við að þróa greiningaraðferðir og veitt stjórnendum sérfræðiráðgjöf um kynjafræðileg málefni. Hlutverk háskólafélksins hefur verið sérlega mikilvægt á Ítalíu þar sem frjáls félagasamtök á þessu sviði virðast ekki eins vel skipulögð og í öðrum löndum Evrópu. Á Ítalíu var kynjuð fjárlagagerð fyrst kynnt á alþjóðlegri ráðstefnu í Róm sem skipulögð var af tveimur háskólamenntuðum sérfræðingum með stuðningi sérstakrar nefndar um jöfn tækifæri. Þar sem flest verkefni í kynjaðri fjárlagagerð á Ítalíu eru í umsjá stjórnsýslunnar eru háskólamenntaðir sérfræðingar kvaddir til sem ráðgjafar til að sjá um greiningu og hjálpa til við að túlka niðurstöðurnar.

Þegar horft er til framtíðar og hugað að þróun og eflingu kynjaðrar fjárlagagerðar í framkvæmd sjá flestir áhugamenn og sérfræðingar að auka þarf þekkingu á því hvernig fjárlög ríkja eru hugsuð og sett fram svo að fólk geti betur sett sig inn í fjárlögin og vinnu þeirra sem að þeim standa. Tiltækar eru almennar upplýsingar um fastbundin ferli fjárlaga hvers árs en lítið er vitað um stjórnsýslulega útfærslu. Lykilatriðið í fjárlagagerð er pólitískar ákvarðanir stjórnvalda. Frjáls félagasamtök eiga að reyna að hafa áhrif á þessar ákvarðanir þannig að þær stuðli betur að jafnrétti kynjanna. En þegar kemur að fjárveitingum almennt er samt þörf á auknu gagnsæi. Rétt eins og embættismenn geta haft gagn af kynjafræðipekkingu frjálsra félagasamtaka yrði nánara samstarf þeirra og embættismanna öllum til gagns og myndi stuðla að framgangi kynjaðrar fjárlagagerðar.

Frjáls félagasamtök gegna hér margs konar hlutverki, þar á meðal:

- ♦ að lýsa rökunum fyrir kynjaðri fjárlagagerð
- ♦ að kynna greiningartækin

- ◆ að hafa frumkvæði að fræðslu fyrir almenning
- ◆ að gæta hagsmuna
- ◆ að gera kostnaðarútreikninga
- ◆ þjálfun og ráðgjöf fyrir stjórnendur hins opinbera
- ◆ gerð tækja og handbóka
- ◆ gerð „skuggaskýrslna“ og önnur eftirlitsstarfsemi.

Athyglisvert er að skoða rannsókn Sharp og Broomhill á samfélagslegu hlutverki kvenna í áströlsku verkefni um kynjuð fjárlög sem hófst á níunda áratugnum. Á þeim tíma hófu ráðuneyti á ríkis-, fylkis- og héraðsstigi að semja frumvarp til kvennafjárlaga sem byggðist á kynja-miðaðri greiningu á fjárlögum stjórnvalda. Þetta voru „innanhússverkefni stjórnsýslunnar“ og þau áttu tilveru sína og velgengni aðallega að þakka kvenréttindaráðinu (women's policy machinery) en skipulag þess var mót-að af kvennahreyfingunni og meðal starfsfólks voru margir femínistar. Þessir „femókratar“ eins og þær voru kallaðar drifu starfið áfram. Hugsanlegt er þó að þær hafi orðið til þess að draga úr áhrifum kvenna utan stjórnsýslunnar. (Sharp og Broomhill, 2002). Reyns-lan sýnir að ef ná á fram verulegri breytingu á skiptingu fjár í fjárlögum verður að vera pólitískur þrýstingur utan frá svo þessu sé stöðugt sinnt.

Starf með þingmönnum er lykilatriði í fræðslu og vitundarvakningu á vegum frjálsra félagasamtaka. Eðli fjárlagaferlanna, þar sem eitt ráðuneyti og einn ráð-herra stjórn og ákvarðanir eru á fárra höndum, gerir það að verkum að þingmenn, sérstaklega í stjórnarand-stöðu, hafa lítil áhrif. Þess vegna eru þeir oft mjög opnir fyrir leiðum sem gera þeim fært að grípa inn í ákvarð-anir og veita þeim mótspyrnu, svo að þeir geti komið fram með nýja greiningu, tryggt gagnsæi og unnið að hagsmunum almennings. Margir þingmenn í Evrópu – líklega í öllum löndum Evrópusambandsins – hafa tekið þátt í námskeiðum og vinnufundum á vegum frjálsra félagasamtaka.

Hér á eftir verður fjallað um nokkur frjáls félagasamtök sem verið hafa í fararbroddi í stuðningi við kynjaða fjárlagagerð. Auk starfa sinna heima fyrir eru þau öll aðilar að Evrópunetinu um kynjaða fjárlagagerð (European Gender Budget Network), sem einnig er fjallað um hér. Þessi samtök eru:

- ♦ Austurríki – Jafnréttisvaktin: Kynjasjónarmið og opinber fjármál
- ♦ Þýskaland – Verkefni ríkisins um kynjuð fjárlög (Big-Budget)
- ♦ Spánn – La Plataforma Impacto de Género Ya
- ♦ Bretland – Breski kvennafjárlagahópurinn
- ♦ Evrópunet um kynjaða fjárlagagerð.

### **Austurríki – Jafnréttisvaktin: Kynjasjónarmið og opinber fjármál**

Austurrísku samtökin, Jafnréttisvaktin: Kynjasjónarmið og opinber fjármál, hóf starfsemi árið 2000. Síðan hefur hópnun gengið vel að hvetja önnur frjáls félagasamtök, stjórnarandstöðuflokka og ríkisstjórnina til að tileinka sér hugmyndir og aðferðir kynjaðrar fjárlagagerðar. Hópurinn gaf út bók árið 2002, þar sem er að finna yfirlit yfir reynsluna af kynjaðri fjárlagagerð á heimsvísu, en einnig er hugmyndafræðin löguð að austurrískum aðstæðum og lagðar til ýmsar aðferðir til að kynja austurrísku ríkisfjárlögin. Í bókinni var skorað á öll stjórnsýslustig Austurríkis - ríki, fylki og sveitarfélög – og þau hvött til að innleiða kynjaða fjárlagagerð við stefnumótun og bent á leiðir til þess. Einnig voru settar fram tillögur um það hvernig breyta skyldi stefnu stjórnvalda til að koma á auknu jafnrétti kynjanna.

Starf Jafnréttisvaktarinnar nú um stundir er byggt á nokkrum mikilvægum kenningum:

- ♦ Kynjuð fjárlagagerð er miklu meira en kynjagreining tekjulinda
- ♦ Þau ferli sem tengjast fjárlögum þurfa að verða gagnsærri og breytast svo að fleiri geti tekið þátt í þeim



- ◆ Niðurstöður greiningar ættu að hafa í för með sér breytt stefnumið
- ◆ Greining þarf að taka til þjóðhagsstefnu í heild
- ◆ Kynjuð fjárlagagerð kallar á þátttöku frjálsra félagasamtaka

Ríkisstjórn Austurríkis ákvað að hefja kynjaða fjárlagagerð árið 2004. Þar sem Jafnréttisvaktinni þótti þetta verkefni stjórnvalda heldur illa skipulagt og skorta á markmiðasetningu, þekkingu og hæfni buðu nokkrir meðlimir hópsins fram sérfræðilækkingu sína og unnu með starfsmönnum stjórnvalda. Nokkru síðar ákvað hópurinn að leggja meiri áherslu á ytri hagsmunagæslu.

Þökk sé óþrjótandi baráttu Jafnréttisvaktarinnar og tækifærum sem sköpuðust til breytinga er ákvæði um kynjaða fjárlagagerð í endurbættum lögum Austurríkis um fjárlög sem tóku gildi 2007. Virkt jafnrétti kvenna og karla hefur með þessari breytingu verið sett í stjórnskipunarlög, bæði sem markmið og grundvallarregla í fjárlagagerð. Samkvæmt ákvæði stjórnskipunarlaganna verða öll stig stjórnsýslunnar að beita sér fyrir virku jafnrétti kvenna og karla.

Að undanfögnu hefur Jafnréttisvaktin að nýju lagt áherslu á rannsóknarvinnu með það að leiðarljósi að víkka grundvöll kynjaðrar fjárlagagerðar út frá sjónarhorni lýðræðis- og hagfræðikenninga.

## Verkefni þýska ríkisins um kynjuð fjárlög (BigBudget)

Þetta verkefni sem hófst árið 2006 er unnið af körlum og konum sem hafa starfað um nokkurn tíma að kynjaðri fjárlagagerð bæði fræðilega og í framkvæmd, sem ráðgjafar, fræðimenn og pólitískir baráttumenn. BigBudget þróaðist út frá „Verkefni í kynjaðri fjárlagagerð í Berlín“ og er markmiðið að festa aðferðir kynjaðrar fjárlagagerðar í sessi í stjórnsýslu þýska ríkisins.

Í þessu verkefni er litið á kynjaða fjárlagagerð sem hentu-  
uga og nauðsynlega aðferð til að uppfylla stjórnskipuleg  
markmið um jafnrétti kynjanna og markmið stjórn-  
sýslulaga (GGO)\* sem kveða á um samþættingu kynja-  
og jafnréttissjónarmiða. Í verkefninu er lögð áhersla á  
nauðsyn þess að meta afleiðingar fjárlaga fyrir kynin,  
rannsaka skattkerfið og einnig allar tekjur (t.d. vegna  
einkavæðingar). Þá er lögð áhersla á að vönduð úttekt  
á framtíðarstefnu í efnahagsmálum og þjóðhagslegum  
málafnum fari fram samhliða kynjaðri fjárlagagerð.

Aðalaðgerðasviðin eru:

- ♦ starf að hagsmunagæslu (aðallega fréttatilkynningar)
- ♦ opin bréf
- ♦ innlegg í „skuggaskýrslur“, og
- ♦ efling tengsla við önnur frjáls félagasamtök.

Í upphafi fór stór hluti vinnunnar í að knýja á um birt-  
ingu hagkvæmniathugunar á kynjaðri fjárlagagerð, sem  
kom loks út í október 2007. Nú er helsta markmiðið að  
hrinda áföngunum sem lagðir eru til í skýrslunni í fram-  
kvæmd.

Auk þessa taka aðilar verkefnisins virkan þátt í ráð-  
stefnum þar sem þeir kynna starf sitt að kynjaðri fjár-  
lagagerð til að afla aukins stuðnings og í undirbúningi  
er bók um kynjaða fjárlagagerð. BigBudget er einn hóp-  
ur af mörgum í samstarfsneti sem nær um allt Þýska-  
land (sjá: <http://www.gender-budgets.de/>) og hópurinn  
er einnig í Evrópuneti um kynjuð fjárlög.

Fram kemur í nýlegri könnun á vegum þessa verkefnis  
(og einnig Berlínarverkefnisins) að nokkurt áhyggjuefni  
sé að vinnan innan stjórnsýslunnar skuli aðallega vera  
fólgin í tæknilegum verkefnum sem beinast að megind-  
legri greiningu. Talið er tímabært að hin pólitísku sjónar-

---

\* 2. grein GGO segir: „Jafnrétti milli karla og kvenna er samræmd  
grundvallarregla sem ráðuneyti hvernar ríkisstjórnar eiga að halda  
á lofti, hvert á sínu sviði, við allar ákvarðanir, hvort sem þær eru  
byggðar á pólitískum, lagalegum eða stjórnsýslulegum grunni  
(samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða).”

mið komist að í kynjaðri fjárlagagerð og að fundin verði leið til að kynna femíníska greiningu og styrkja þannig starfið innan stjórnsýslunnar. Því má bæta við að innleiðing kynjasambættingar í stjórnsýslu ríkisins, sem var vel fylgt eftir hjá fyrri ríkisstjórn, hefur nú stöðvast. Stefna ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum takmarkast nú við samræmingu atvinnu- og fjölskyldulífs. Sambætting kynja- og jafnréttissjónarmiða og kynjuð fjárlagagerð, sem kerfisbundnar aðferðir til að ná fram jafnrétti kynjanna – skuldbinding sem er fest í stjórnskipunarlægum Þýskalands – er ekki lengur á dagskrá.

### La Plataforma Impacto de Género Ya

La Plataforma Impacto de Género Ya (Vettvangur fyrir kynjaáhrif núna), hópverkefni femínista- og kvennasamtaka, málefnaþópa og svæðisbundinna umræðuhópa, var sett á laggirnar til að andmæla því að spænska ríkisstjórnin skyldi ekki birta mat á áhrifum ríkisfjárlaganna á kynin. Lagaleg skuldbinding til að framkvæma slíkt mat kemur skýrast fram í Lögum um mat á áhrifum á kynin frá 2003 og nú síðast í Jafnréttislögum frá 2007. Hópurinn bendir á að þegar fjárlögin voru lögð fyrir spænska þingið 30. september 2008 var það fjórða árið sem ríkisstjórnin stóð ekki við þá skuldbindingu að láta fara fram mat á áhrifum á kynin.

Árið 2007 hóf La Plataforma Impacto de Género Ya lögsókn gegn ríkisstjórninni. Ríkissaksóknari vísaði þá málinu frá en nú hefur Audiencia Nacional úrskurðað það lagalega tækt.

Málið fékk töluverða athygli fjölmiðla þegar það komst á dagskrá þingsins 2008. Ábyrgðin á jafnréttismatinu var hjá fjármálaráðuneytinu en í umræðum í fjölmiðlum var vitnað til fulltrúa jafnréttisráðuneytisins og það varð til þess að matið var loks birt.

Athygli fjölmiðla gagnaðist vel til að vekja almenning til vitundar um málið og þannig skapaðist þrýstingur á ríkisstjórnina í heild og ráðuneytið sem átti hlut að máli, þ.e. fjármálaráðuneytið. Auk þess að nota fjölmiðlana

til að greiða fyrir stuðningsherferð sinni fyrir jafnrétti kynjanna í fjárlögum spænska ríkisins notar La Plataforma Impacto de Género Ya ýmsar aðrar aðferðir, svo sem undirskriftalista á netinu, blogg og fleira og sendir líka „aðgerðabréf“ til áhrifafólks í stjórnsýslunni og ríkiskerfinu. Hópurinn hefur einnig haldið röð funda með lykilþingmönnum á þjóðþingi Spánar.

Í október 2008 þegar áhrifamatið hafði loks verið birt hélt La Plataforma Impacto de Género Ya opinn fund til að ræða það og halda áfram herferðinni fyrir jafnrétti kynjanna í fjárlagagerð.

La Plataforma tekur grasrótahópum kvenna vel og þeir voru mjög áberandi á októberfundinum. Áframhaldandi starf beinist að því að þrýsta á stjórnvöld um að dýpka greininguna sem var grundvöllur jafnréttismatsins og að hvetja til kröftugri stefnumarkandi umræðu um þau málefni sem ákafast brenna á konum.

### **Breski kvennafjárlagahópurinn**

Breski kvennafjárlagahópurinn (United Kingdom Women's Budget Group (WBG)) er einn af þekktustu frjálsu hópunum sem starfa á sviði kynjaðrar fjárlagagerðar og um hann hefur mest verið skrifað. WBG var stofnaður 1989 og þar koma saman femínískir hagfræðingar, aðrir fræðimenn, sérfræðingar um þessi mál, fulltrúar stéttarfélaga og annað baráttufólk sem vinnur að því að koma á jafnréttissamfélagi þar sem fjárhagslegt sjálfstæði kvenna gefur þeim aukið sjálfræði í vinnu, á heimilinu og úti í samfélaginu.

Starf WBG mótast af grundvallarspurningunni: „Hvert fer fjármagnið og hver eru áhrif þess á jafnrétti kynjanna?“ Starfsemi hópsins má gróflega skipta í þrennt:

- ♦ Viðbrögð við ríkisfjárlögum ár hvert og greinargerðir með frumvörpum til fjárlaga
- ♦ Að hvetja stjórnvöld, einkum og sér í lagi fjármálaráðuneytið, til að flétta kynjaða fjárlagagerð inn í vinnu sína
- ♦ Starf meðal bágstaddra kvenna til að efla áhrif þeirra á ákvarðanir og koma sjónarmiðum þeirra á framfæri við fjárlagagerðina.

Viðbrögð hópsins við fjárlögum ríkisins hafa orðið aðalmerki hans. Vinna og rannsóknir háskólamenntaðra féлага í hópnum og reynsla þeirra af baráttu fyrir opinberri pólitískri stefnu setur mark sitt á skýrsluna sem frá þeim kemur, en hún einkennist af harðri umfjöllun og ábendingum um þarfir kvenna en um leið eru nýtt þau pólitísku tækifæri sem bjóðast þá stundina. Greiningin er mikilvægt tæki sem nýtist jafnt innan og utan stjórnsýslunnar.

Sjálfur fjárlagadagurinn, eini dagurinn sem stór hluti bresku þjóðarinnar beinir athyglinni að þjóðhagsstefnu, gefur nú ómetanlegt tækifæri til að leggja áherslu á jafnrétti kynjanna sem mikilvægan þátt í efnahagsstefnu.

WBG-hópurinn vinnur einnig að því að styðja kynjagreiningu innan sjálfrar ríkisstjórnarinnar. Meðal framfara á þessu sviði ná nefna að ríkisstjórnin er farin að byggja stefnumótun sína meira á ráðgjöf og vitnisburði, kvennaráðherra hefur verið skipaður og nú hefur fjármálaráðuneytið ákveðið að halda reglulega fundi með bæði ráðherrum og embættismönnum til að kynna og ræða skýrslur WBG um kynjagreiningu á fjárlögum og fjárlagafrumvarpinu.

Almennt má segja að starf WBG sé stöðugt átaksverkefni að vitundarvakningu og eflingu hæfni, bæði innan og utan stjórnsýslunnar. Efling samvinnu og breyting á hugarfari opinberra starfsmanna og annars fólks í valdastöðum kemur kannski ekki strax fram í fjárlögum en getur auðveldað breytingar síðar. Þetta var tilfellið þegar WBG taldi fjármálaráðuneytið á að taka til við verkefnið um kynjagreiningu útgjalda (Gender Anal-

ysis of Expenditure Project (GAP)). Verkefnastjóri frá WBG var tímabundið í hlutastarfi í fjármálaráðuneytinu og félagar í WBG veittu tæknilega aðstoð.

Í GAP-verkefninu var gerð kynjagreining á útgjöldum í atvinnu- og líffeyrismálaráðuneytinu og viðskipta- og iðnaðarráðuneytinu þar sem áhersla var á „New Deal“ áætlanirnar og þjónustu við smáfyrirtæki. Verkefnið reyndist gagnlegt tæki til að sýna fram á mikilvægi kynjagreiningar á útgjöldum og til að byggja upp hæfni í þeim eignum innan stjórnsýslunnar. Niðurstöður verkefnisins voru grundvöllur fyrir skoðun útgjalda 2004 (Spending Review).

Í áframhaldandi starfi WBG er athyglinni sérstaklega beint að þeirri skyldu opinbera geirans að stuðla að jafnrétti kynjanna og beitingu löggjafar þar um til að þrýsta á um öflugri notkun kynjagreiningar.

### **Evrópunetið um kynjaða fjárlagagerð.**

Evrópunetið um kynjaða fjárlagagerð var myndað á námskeiði í Vín í febrúar 2008 sem Gæsluhópurinn frá Austurríki skipulagði. Markmið námskeiðsins var að leiða saman baráttufólk og fræðimenn sem vinna að verkefnum utan stjórnsýslunnar til að byggja upp tengslanet og deila reynslu sinni, ásamt því að nýta formensku Austurríkis í Evrópusambandinu til að berjast fyrir því að kynjuð fjárlagagerð yrði tekin upp innan Evrópusambandsins.

Þátttakendur lýstu vinnu sinni að kynjaðri fjárlagagerð með áherslu á tiltekna aðferðir og niðurstöður og því sem af reynslu þeirra mætti læra. Þegar gerð hafði verið grein fyrir reynslu einstakra landa beindist umræðan að aðferðum til að flétta kynjaða fjárlagagerð inn í almenn fjármál hins opinbera í Evrópu, með áherslu á kynjaða fjárlagagerð sem tæki til að auka lýðræði og þátttöku. Einnig var rætt hvernig mætti innleiða kynjaða fjárlagagerð sem órjúfanlegan þátt í stefnumiðum fjárlaga.

Fundurinn gaf út yfirlýsingu og áskorun til þjóðhöfðingja og leiðtoga ríkisstjórna og sömuleiðis framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Þetta var notað til að þrýsta á embættismenn sem sóttu ráðstefnu í nágrenninu.

Evrópunetið leitast við að þrýsta á stjórnvöld í Evrópu að standa við skuldbindingar sínar um að útrýma mismrétti kynjanna og stuðla að jafnrétti og bendir á kynjaða fjárlagagerð sem leið til að ná því markmiði. Evrópunetið með öllum sínum meðlimum ræður yfir verulegri sérfræðipækkingu og reynslu á þessu sviði. Þar sem Evrópunetið veit vel hver eru grundvallarskilyrði fyrir skilvirkri framkvæmd kynjaðrar fjárlagagerðar mælir það með því að opinberar stofnanir og frjáls félagasamtök efli umræðu sín á milli.

Í sérstakri áskorun til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hvetur Evrópunetið til þess að kynjuð fjárlagagerð verði sett í forgang í starfi Kynjastofnunarinnar (Gender Institute) og í innleiðingu „kynjavegvísisins“ (Gender Road Map). Evrópunetið vill að framkvæmdastjórnin setji á fót, fjármagni og samræmi rannsóknir, þrói tæki og finni leiðir til að miðla upplýsingum um góðar aðferðir. Skorað er á aðildarríkin að flétta kynjasjónarmið inn í öll sín ferli, þar á meðal Lissabon-áætlunina og Samþættu viðmiðunarreglurnar (Integrated Guidelines) og að nota opna samræmingaraðferð til að stuðla að kynjaðri fjárlagagerð. Á landsvísu hvetur Evrópunetið ríkisstjórnir til að birta upplýsingar um það hvernig kynjasjónarmið endurspeglar í fjárlögunum og að koma á stöðluðum aðferðum í kynjaðri fjárlagagerð.

Í gegnum ferli þar sem leitað er samráðs almennings lagði Evrópunetið fram umsögn um nýlega endurskoðun fjárlaga Evrópusambandsins þar sem þær tillögur og kröfur sem settar eru fram í fyrrgreindri yfirlýsingu eru nánar útfærðar.

Þungamiðjan í hagsmunagæslu Evrópunetsins er áskorun á framkvæmdastjórnina og ríkisstjórnir landanna þess efnis að styðja frjáls félagasamtök í starfi þeirra að kynjaðri fjárlagagerð. Evrópunetið telur að framlag frjálsra félagasamtaka skipti sköpum og að stjórnkerfið verði að efla konur til valda og áhrifa og veita til þess fé.



# Viðaukar

## Orðskýringar\*

### Efnahagsstefna

Stefna stjórnvalda þar sem skattlagning er notuð til að ná tilteknum pólitískum markmiðum, svo sem til að jafna tekjur, til hagvaxtar, til að stuðla að jafnrétti eða til sjálfbærrar þróunar.

### Ferli fjárlagagerðar

Vísar til áfanga í undirbúningi fjárlaga. Í meginatriðum eru þessir áfangar eftirfarandi:

- ♦ 1. áfangi: Fjárlögin sett fram
- ♦ 2. áfangi: Samþykkt fjárlaganna
- ♦ 3. áfangi: Framkvæmd fjárlaganna
- ♦ 4. áfangi: Mat á fjárlögunum

### Fjárlagagerð

Áætlun tekna og útgjalda innan tiltekins tímabils og forgangsroðun verkefna.

### Fjárlög

Áætlun um það hvernig peninga verði aflað og þeim varið innan tiltekins tímabils eða til ákveðins mála-flokks.

### Fjárlög ríkis

Fjárhagslegar áætlanir um gjöld og tekjur ríkisins sem byggðar eru á löggjöf og reglugerðum og verða að hljóta samþykki lýðræðislega kjörinna fulltrúa (þ.e. þingmanna). Í fjárlögum ríkis er yfirleitt stefnt að tilteknum pólitískum markmiðum, svo sem hagvexti, stöðugu verðlagi, fullri atvinnu, jafnri tekjudreifingu, félagslegu öryggi, skólaskyldu að tilteknum aldri, aðgangi að heilbrigðisþjónustu, mannréttindum, frelsi, sjálfbærri notkun náttúruauðlinda, húsnæði fyrir alla o.s.frv. Pólitísk

\* Tekið úr Van Beveren, Thera van Osch og Sheila Quinn, 2004, *Budgeting for local gender budget initiatives*. Vrouwen Alliantie, Utrecht með góðfúslegu leyfi höfundanna.

stefnumál viðkomandi ríkisstjórnar ráða því hvaða mál hafa forgang meðan hún er við völd. Þessi forgangsmál koma árlega fram í fjárlögum ársins. Fjárlögin eru eitt mikilvægasta skjalið sem ríkisstjórn leggur fram. Þau ákveða hvernig tekna er aflað og hvernig þeim er ráðstafað.

Borgaralegir sjálfboðaliðar í óháðum félagasamtökum/samtökum í þágu almennings, svo sem stéttarfélögum, kvennasamtökum, umhverfissamtökum, trúfélögum, íþróttafélögum, samtökum sjúklunga, baráttuhópum, ungliðahreyfingum, samtökum um þróunarsamvinnu, þrýstihópum, neytendasamtökum o.s.frv. Talað er um þessa aðila í heild sem félagslegan auð samfélagsins.

Kringumstæður þar sem konur og karlar njóta sömu réttinda og tækifæra þannig að hegðun, væntingar, óskir og þarfir kvenna og karla eru jafnmikils metnar. Fyrir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins merkir jafnrétti kynjanna að „karlar og konur hafi jafnmikil völd og séu virkir og sýnilegir þátttakendur á öllum sviðum, jafnt í opinberu lífi sem einkalífi. Jafnrétti kynjanna er andstæða kynjamisréttis, ekki kynjamunar.“

Vísar til félagslegs munar á körlum og konum. Kyn ákveður félagsleg, menningarleg, pólitísk og hagfræðileg tengsl milli kvenna og karla. Þessi tengsl eru breytileg frá einum stað til annars og einu tímabili til annars, þau breytast í takt við breyttar kringumstæður. Kynferði lýsir hins vegar líffræðilegum mun milli karla og kvenna og er ætíð hið sama.

Lýsing gagna um konur/stúlkur í samanburði við karla/drengi. Sundurliðun (eða sundurgreining) félagshagfræðilegra tölfræðigagna til að sýna mismun og líkindi milli (ólíkra hópa) kvenna/stúlkna og karla/drengja. Þessi gögn eru bráðnauðsynleg við kynjaða fjárlagagerð – annars er ómögulegt að meta áhrif fjárlaganna á kynin.

Sú sýn sem gerir manni kleift að skilja og greina þá þætti sem auðkenna konur og karla á tiltekinn hátt,

### Frjáls félagasamtök

### Jafnrétti kynjanna

### Kyn (kyngervi)

### Kynjagreining tölfræðigagna

### Kynjasjónarmið

bæði það sem er líkt og ólíkt. Samkvæmt Alþjóðavinnuástandofnuninni (ILO) er kynjasjónarmið „tæki til að nálgast raunveruleikann með því að efast um valdatengslin milli karla og kvenna og félagsleg tengsl yfirleitt. Þetta er hugtakarammi, túlkunaraðferð og tæki til gagnrýnnar greiningar sem leiðbeinir um ákvarðanir, vfkkar og breytir sýn og gerir okkur kleift að grannskoða viðhorf og greina kynjahlutdrægni og -takmarkanir til að íhuga síðan breytingar og endurskoðun með umræðu.“ (Cinterfor, 1996)

### Kynjuð fjárlagagerð

Það að hafa kynjasjónarmið að leiðarljósi við gerð fjárhagsáætlana og fjárlaga með því að gera ráð fyrir þörfum og forgangsmálum (ólíkra hópa) kvenna og karla, með ólík hlutverk þeirra á heimili, vinnustað og í samfélaginu í huga. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins skilgreinir þetta sem „beitingu kynsamþættingar í fjárlagaferlinu. Í þessu felst kynjamiðað mat á fjárlögum þar sem gengið er út frá kynjasjónarmiði á öllum stigum fjárlagagerðarferlisins og tekjur og útgjöld eru endurskoðuð í þeim tilgangi að stuðla að jafnrétti kynjanna.“

### Kynjuð greining fjárlaga

Greining á áhrifum útgjalda og tekna (hins opinbera) á félagslega stöðu karla, kvenna, drengja og stúlkna og félagsleg tengsl þeirra á milli. Kynjuð greining fjárlaga hjálpar til við að finna út hvernig leiðréttta þurfi stefnumið til að ná hámarksáhrifum og hvar þurfi að skipta fjármagninu upp á nýtt til að stuðla að þróun líf skjara og jafnrétti kynjanna.

### Mat viðtakenda

Öflun og greining álits á því hversu vel þjónusta og áætlanir koma til móts við þarfir og forgangskröfur markhópa. Upplýsingunum er hægt að safna með ýmsum hætti, t.d. með skoðanakönnunum, viðhorfskönnunum eða hálfopnum viðtölum.

### Opinberar tekjur

Tekjur ríkis sem aðallega eru beinir skattar, óbeinir skattar og félagsleg framlög.

Það ferli að meta áhrif einhverrar áætlaðrar aðgerðar á karla og konur, þar á meðal löggjöf, stefnu eða áætlanir, á öllum sviðum og öllum stigum. Kynjasambætting er aðferð til að gera málefni og reynslu kvenna jafnt sem karla sjálfsagðan þátt í skipulagi, framkvæmd, eftirliti og mati á stefnumiðum og áætlunum á öllum pólitískum, efnahagslegum og félagslegum sviðum. Þetta er gert til þess að konur og karlar njóti jafnra gæða og misrétti sé ekki viðhaldið. Lokamarkmið kynjasambættingar er að jafnrétti kynjanna náist (skilgreining Efnahags- og félagsmálaráðs SP – ECOSOC, júlí 1997). Hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins merkir sambætting kynja- og jafnréttissjónarmiða það að „(endur)skipuleggja, bæta, þróa og leggja mat á stefnumótunarferli þannig að sjónarhorn kynjajafnréttis sé á öllum sviðum fléttað inn í stefnumótun og ákvarðanir þeirra sem alla jafna taka þátt í stefnumótun í samfélaginu.“

Félagslega og menningarlega skilyrt tengsl milli karla og kvenna.

Mat á því hversu góðri fötfestu jafnrétti kynjanna hefur náð í kerfinu í stefnumótun, áætlunum, innviðum stjórnkerfisins og meðferð mála (þar á meðal í ákvarðanatöku) og í tilsvarende fjárlögum.

Samanlagt markaðsvirði allra endanlegra vara og þjónustu sem framleiddar eru fyrir fé í einu landi á tilteknu tímabili, þegar kostnaður af vörum og þjónustu sem nýtt hefur verið við framleiðsluna hefur verið dreginn frá, en fyrir afskriftir.

Verkefni með áherslu á skoðun og greiningu fjárlaga til að fá mynd af þeim áhrifum sem þau hafa á karla og konur (ólíka hópa) og til að þróa aðferðir til að efla jafnrétti kynjanna.

*Sambætting  
kynja- og  
jafnréttissjónar-  
miða (kynja-  
sambætting)*

*Tengsl kynjanna*

*Úttekt út frá  
kynjasjónarmið-  
um*

*Verg  
landsframleiðsla*

*Verkefni í kynjaðri  
fjárlagagerð*

## Ítarefni

### Rit

- ◆ *A Guide to Budget Work for NGOs*, The International Budget Project, Washington, DC <http://www.internationalbudget.org/>.
- ◆ Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt og Tanni Mukhopadhyay, ritstj., 2002, *Gender budgets make cents: Understanding gender-responsive budgets*, London: Commonwealth Secretariat.
- ◆ Budlender, Debbie og Guy Hewitt, ritstj., 2002, *Gender budgets make more cents: Country studies and good practice*, London: Commonwealth Secretariat.
- ◆ Budlender, Debbie og Rhonda Sharp, ásamt Kerri Allen, 1998, *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and analysis*, Commonwealth Secretariat og Australian Agency for International Development.
- ◆ Budlender, Debbie og Rhonda Sharp, ásamt Kerri Allen, 1998, *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat.
- ◆ Isabella Bakker, 2002, *Fiscal policy, accountability and voice: the example of gender responsive budget initiatives*, UNDP Human Development Report.

### Vefsvæði

**BRIDGE** styður baráttu stefnumótenda og sérfræðinga með því að brúa bilið milli kenninga, stefnu og framkvæmdar með fjölbreyttum og aðgengilegum upplýsingum. BRIDGE var komið á fót árið 1992 sem sérstakri upplýsingamiðstöð í kynjamálum og þróun innan Þróunarrannsóknastofnunarinnar (Institute of Development Studies, IDS) í Bretlandi.

Í pökkum BRIDGE með því nýjasta og besta (Cutting Edge Packs) fæst aðgengilegt yfirlit yfir nýjustu hugmyndir og kenningar um tiltekin málefni kynjanna og útdrættir úr gagnlegustu heimildunum. Í hverjum pakka er yfirlitsskýrsla og listi yfir ítarefni.

[http://www.bridge.ids.ac.uk/reports\\_gend\\_CEP.html#Budgets](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_CEP.html#Budgets)

Vefsvæðið **Gender Responsive Budgeting** er samvinnuverkefni UNIFEM (United Nations Development Fund for Women), Aðalskrifstofu Samveldisins og Kanadísku alþjóðápróunarstofnunarinnar (International Development Research Centre, IDRC), sem hófst árið 2001. Vefsvæðið reynir að styðja starf stjórnvalda, kvennahópa, þingmanna og fræðimanna til að tryggja að áætlanir og fjárlagagerð samræmist markmiðum um jafnrétti kynjanna. Á svæðinu geta fræðimenn og aðrir sem áhuga hafa nálgast margs konar rit, matsgerðir og kennsluefni um kynjamiðaða fjárlagagerð. Loks vill svæðið styðja samnýtingu upplýsinga milli landa og greiða fyrir tengslum og samvinnu milli landa, frjálsra félagasamtaka og alþjóðasamtaka.

<http://www.gender-budgets.org/>

**Alþjóðlega fjárlagasamstarfið (International Budget Partnership, IBP)** var sett á fót innan Fjárlaga- og forgangmálamiðstöðvarinnar (Centre on Budget and Policy Priorities) til að starfa með frjálsum félagasamtökum í þróunarlöndum að því að greina, fylgjast með og hafa áhrif á fjárlagaferli ríkja, stofnanir og niðurstöður. Vefsvæðið er hafsjór af skýrslum, ritum og netum með gagnlegum upplýsingum um starfsemi víða um heim sem miðar að því að gera fjárlög gagnsærri og laga þau betur að þörfum fólks.

<http://www.internationalbudget.org/>

## Heimildir

- ◆ Budlender, Debbie, og Rhonda Sharp, ásamt Kerri Allen. 1998. *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. London og Canberra: Commonwealth Secretariat og AusAid.
- ◆ Elson, Diane (2002): *Gender-responsive budget initiatives: Some key dimensions and practical example*. Í: Gender budgeting initiatives, strategies, concepts and experiences. Papers from a high-level international conference, “Strengthening economic and financial governance through gender responsive budgeting”, 16.-18. október 2001, Brussel.
- ◆ Feiler, Klaus (2008). *A future-oriented steering mechanism: Gender budgeting in Berlin*. Powerpoint-kynning frá 52. málstofu á fundi mannréttindanefndar SP um stöðu kvenna, um „fjármögnun í þágu jafnréttis kynjanna og eflingar kvenna“ 25. febrúar til 7. mars 2008. New York.
- ◆ *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Loka-skýrsla um starfsemi hóps sérfræðinga að kynjasambættingu (EG-S-MS). Mannréttindaskrifstofa Evrópuráðsins, 1998.
- ◆ Gubitzer, Luise, Elisabeth Klatzer og Michaela Neumayer (2008), *Gender budgeting – Anleitung und Beispiele zur Umsetzung in öffentlichen Institutionen*, Vín [handbók um kynjaða fjárlagagerð fyrir opinbera starfsmenn].
- ◆ Holvoet, Nathalie (2006) *Gender budgeting: Its usefulness in programme-based approaches to aid*. EC Gender Helpdesk.
- ◆ Junta de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda. Elaboración: Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos (2007): *Skýrsla um mat á kynjaáhrifum fjárlagafrumvarps fyrir Andalusíu fyrir árið 2008*.
- ◆ Klatzer, Elisabeth. Watch Group. Gender and Public Finance (2008): *The integration of Gender Budgeting in Performance-Based Budgeting*. Erindi flutt á ráðstefnunni “Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género” (Opinber fjárlagagerð og

- ábyrgð á jafnrétti kynjanna), 9.-10. júní 2008, Bilbao.
- ◆ Klatzer, Elisabeth og Michaela Neumayer (ritstj.) Watch Group. Gender and Public Finance (2006): *Gender budgeting in Berlin*. Rit frá fundi verkefna í Evrópu um kynjaða fjárlagagerð, 5.-7. febrúar 2006.
  - ◆ Madoerin, Mascha (2007): *Gender-responsive budgeting initiatives in Switzerland: Work in progress*. Ritstjórn: Ríkisskrifstofan um jafnrétti kynjanna, Sviss. Þýðing: Thor Erik Maeder, Laos.
  - ◆ Me, Angela (2008), *What are the new challenges for Gender Statistics?* Í Gender Gap and Economic Policies: Challenges and good practices, ritstj. Ewa Ruminska-Zimny, Genf og New York, 2009 (væntanlegt).
  - ◆ Outla, Veronika o.fl. (2007), *Gender budgeting in practice*. Skýrsla fjölþjóðlega GenderAlp-verkefnisins með þátttöku Austurríkis, Búlgaríu, Tékklands, Ungverjalands og Ítalíu.
  - ◆ *Report on gender budgeting*. Lokaskýrsla hóps sérfræðinga um kynjaða fjárlagagerð (EG-S-GB). Mannréttindaskrifstofan, Strassborg, 2005.
  - ◆ Sharp, Rhonda (2003): *Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: Þróunarsjóður Sameinuðu þjóðanna í þágu kvenna.
  - ◆ Swedish Government Official Reports, (2007:15). *Gender mainstreaming manual*. Bók um hagnýtar aðferðir frá sænsku stuðningsnefndinni um kynjasambættingu (JämStöd).
  - ◆ Swedish Government Official Reports, (2007:15). *Gender Equality in Public Services. Some useful advice on gender mainstreaming*. Bók um hagnýtar aðferðir frá sænsku stuðningsnefndinni um kynjasambættingu (JämStöd).
  - ◆ Swedish Government Offices (2006). *Moving ahead: Gender budgeting in Sweden*.
  - ◆ Van Beveren, Jacintha, Thera van Osch og Sheila Quinn, 2004, *Budgeting for all: Manual for local gender budget initiatives*, Vrouwen Alliantie, Utrecht.
  - ◆ Von Felton, Mirjam (2008) í *Gender-responsive budget analysis in the Canton of Basel-Stadt, Switzerland*.



Ritstjórn: Jafnréttisstofa kantónunnar Basel-borgar, Hagstofa Basel, Kvennaráð Basel.

- ◆ Weinmann, Ute (2007), *Implementation of gender budgeting in the Federal State of Berlin*. Erindi frá annarri ráðstefnu Andalúsíu um hagstjórn og fjárlagagerð út frá kynjasjónarmiðum. 12. og 13. desember 2007, Malaga.

**Jafnréttisvið**  
**Aðalskrifstofa lögfræði- og mannréttindamála**  
**Evrópuráðið**

Prentun: Oddi umhverfisvottuð prentsmíðja

