Nordiska jämställdhets- glasögon i praktiken

Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv
i Nordiska ministerrådet

Reetta Siukola, Social- och hälsovårdsministeriet, Finland

Nordiska jämställdhetsglasögon i praktiken

Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv
i Nordiska ministerrådet

TemaNord 2010:512

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2010

ISBN 978-92-893-1995-9

Tryck: Kailow Espress ApS

Omslagsfoto: Johannes Jansson/norden.org

Upplaga: 500

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

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

Printed in Denmark

Nordiska ministerrådet

Store Strandstræde 18
DK-1255 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0200
Fax (+45) 3396 0202

Nordiska rådet

Store Strandstræde 18
DK-1255 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0400
Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Innehåll

Inledning Kartläggning av jämställdhetsintegrering i nordiska ministerrådet	7
1. Mål och syfte	9
1.1. Vad strävar man efter genom jämställdhetsintegrering?	9
1.2. Varför bör man ta hänsyn till ett köns- och jämställdhetsperspektiv?	10
1.3. Hur har integrering av ett köns- och jämställdhets-perspektiv framskridit inom Nordiska ministerrådet?	11
2. Förutsättningar och möjligheter för integreringen av ETT köns- och jämställdhetsperspektiv	17
2.1. Förutsättningar för jämställdhetsintegrering	17
Allmänna förutsättningar	17
Förutsättningar inom Nordiska ministerrådet	18
2.2. Var finns kvinnorna och männen inom de olika samarbetsområdena?	18
2.3. Köns- och jämställdhetsperspektivet i planering och uppföljning av verksamhet	19
2.4. Vilken roll har Nordiska ministerrådets sekretariat i att stödja jämställdhetsintegreringen?	20
2.5. Förstärkning av jämställdhetsintegrering i Nordiska ministerrådet	21
3. Hur gör jag?	23
3.1. Bruksanvisning för könsglasögon	23
3.2. Bruksanvisning för könskikare	24
3.3. Karta, kompass och viktiga hjälpmedel	26
4. Integrering av köns- och jäm-ställdhetsperspektivet i Nordiska Ministerrådet – seminarforum för ämbetsmannakommittéernas ordföranden 2007	27
4.1. Seminariets syfte och program	27
4.2. Sammandrag av föredrag	28
Källor	39

Inledning

Kartläggning av jämställdhetsintegrering i nordiska ministerrådet

Jämställdhet är en av värdegrunderna i det nordiska samarbetet. Satsningarna på jämställdhet har utöver värdeomdömen även medfört många konkreta åtgärder. Man har utfört ett ihärdigt arbete med att främja jämställdhet i de nordiska länderna – nationellt och även inom Nordiska ministerrådet i över 30 år. Även nu inriktar sig ett av de elva ministerråden inom Nordiska ministerrådet (MR-JÄM) på frågor om jämställdhet.

I denna rapport granskas bl. a. Nordiska ministerrådets verksamhet med utgångspunkt i integreringen av ett köns- och jämställdhetsperspektiv (jämställdhetsintegrering). Kartläggningen genomfördes inför det seminarium om jämställdhetsintegrering som hölls under Finlands ordförandeskap. Seminariet, som var avsett för ordförandena för de olika ämbetsmannakommittéerna, anordnas varje år i ordförandelandet som en del av Nordiska ämbetsmannakommittén för jämställdhets (ÄK-JÄM) verksamhet. Programmet för seminariet, som anordnades den 20 mars 2007 på social- och hälsovårdsministeriet, och ett sammandrag av de föredrag som hölls, återfinns i slutet på denna rapport.

Jämställdhetsintegrering är en strategi för att uppnå jämställdhet. Det innebär att all politik och myndighetsutövning ska genomföras med ett köns- och jämställdhetsperspektiv av dem som normalt arbetar inom området. Jämställdhetsintegreringen har gått starkt framåt de senaste tio åren, både nationellt och inom Nordiska ministerrådet. I samtliga nordiska länder finns jämställdhetsmål inskrivet antingen i den nationella lagstiftningen eller i regeringens politiska program. Inom Nordiska ministerrådet har jämställdhetsintegreringen förts vidare både inom de gemensamma nordiska projekten och i form av samarbetsministrarnas (MR-SAM) beslut. Trots detta stöter man både nationellt och internationellt fortfarande på anmärkningsvärda brister i att tillämpa jämställdhetsintegrering i det praktiska arbetet. Jämställdhetsintegrering förefaller – i de flesta sammanhang – gå framåt snabbare på papperet än i praktiken.

I denna utredning görs ett försök att samla de framsteg som hittills har gjorts när det gäller att integrera köns- och jämställdhetsperspektiv inom Nordiska ministerrådets verksamhet. Den innehåller också en utvärdering av vad som har lyckats och vilka metoder och möjligheter som finns för att på ett mer grundligt sätt beakta ett köns- och jämställdhetsperspektiv på olika nivåer inom det nordiska samarbetet. Vidare presenteras ett mer konkret arbetsverktyg, jämställdhetsglasögonen, med vars hjälp de som

deltar i Nordiska ministerrådets verksamhet kan utvärdera det egna arbetet ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv.¹

Förutom litterära källor har följande personer fungerat som informanter i utredningen: rådgivare Carita Peltonen och rådgivare Mats Ekenger från Nordiska ministerrådets sekretariat, Solveig Bergman, direktör för Nordiska institutet för kvinno- och könsforskning (NIKK), chefen för jämställdhetsenheten i Sverige, departementsråd Marianne Laxén samt från Finland Marja-Liisa Anttalainen, konsultativ tjänsteman och ordförande för ämbetsmannakommittén för jämställdhet (ÄK-JÄM) under år 2007. Jag vill tacka alla som bidragit till utredningen.

¹ Med nordiskt samarbete menas i denna utredning det officiella samarbete som bedrivs mellan regeringarna inom Nordiska ministerrådet. De samnordiska institutionernas verksamhet granskas inte i detta sammanhang.

1. Mål och syfte

I detta kapitel granskas jämställdhetsintegrering som en strategi för att främja jämställdhet. Samtidigt presenteras kortfattat de framsteg som gjorts när det gäller jämställdhetsintegreringen inom Nordiska ministerrådet: Vad har gjorts och vad bör man ta itu med?

1.1. Vad strävar man efter genom jämställdhetsintegrering?

Jämställdhetsintegrering (på engelska *gender mainstreaming*) uppfattas ofta som ett begrepp som är svårt att förstå. Man upplever det som någonting som ligger långt borta från det egna arbetet och som något som endast berör vissa personer som arbetar med jämställdhet. Många gånger är det oklart vem som egentligen integrerar, vad som integreras och vart man ska. Begreppet integrering används även i många andra sammanhang. Man pratar till exempel om integrering av miljöperspektivet eller hälsoperspektivet. Det handlar om samma företeelse, alltså om att införa ett granskande perspektiv någonstans där perspektivet tidigare saknades. Som definition av jämställdhetsintegrering används ofta definitionen från Europarådets expertgrupp: ”(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet” (Council of Europe 1998). Detta innebär att jämställdhetsintegrering är en strategi för att förändra den politiska styrningen. Det förändrar styrprocesserna och de människor som verkar inom dem så att ett köns- och jämställdhetsperspektiv automatiskt tas i beaktande. På så sätt blir det processerna som vakar över jämställdheten mellan könen, inte enskilda individer (se även Steg för steg). Att arbeta med gender mainstreaming som strategi 2003).

Jämställdhetsintegrering är dock enbart den ena sidan av arbetet för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor. Man pratar om en dubbel strategi, vilket betyder att man främjar jämställdhet både i form av en särskild jämställdhetspolitik och med hjälp av jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering innebär således inte att man ska upphöra med andra särskilda jämställdhetsåtgärder eller med de aktörer som arbetar med jämställdhetsfrågor.² Målet är snarare att se till att man utöver aktörerna och processerna inom jämställdhetspolitiken även tar hänsyn till jämställdhetsperspektivet

² Faran med en helt fristående integreringsstrategi är att uppmärksamheten på ett köns- och jämställdhetsperspektiv inte uppmärksammas ordentligt någonstans. Jämställdhetsintegrering kräver även att det finns aktiva jämställdhetspolitiska specialåtgärder och ett fortlöpande koordinerings- och planeringsarbete.

inom övriga politikområden. På så sätt går politiken inom alla områden i samma riktning när det gäller jämställdhetsfrågor.

1.2. Varför bör man ta hänsyn till ett köns- och jämställdhetsperspektiv?

Jämställdhetsintegrering har en särskild betydelse i Norden och inom det nordiska samarbetet. De nordiska länderna ses som föregångsländer när det gäller jämställdhet, och man följer och tillägnar sig aktivt vårt agerande även i andra länder. Därför bör de nordiska länderna även gå i spetsen när det gäller att tillämpa jämställdhetsintegrering. För de nordiska länderna har jämställdhet dock även inneburit andra saker än enbart ett bra rykte när det gäller jämställdhet. Jämställdheten har bland annat haft en inverkan på varför länderna lyckas så bra i olika typer av jämförelser mellan länder (De nordiska ländernas framgång i internationella jämförelsestudier 2006; Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap 2005). Utöver anseende och rättvisa har jämställdheten dessutom inneburit en ekonomisk vinst för de nordiska länderna. Även av det skälet är det av särskilt stort intresse att utveckla jämställdhetsintegreringen i de nordiska länderna.

Det nordiska samarbetet har varit till stor nytta för den nationella utvecklingen på jämställdhetsområdet. Länderna har följt varandras jämställdhetsåtgärder och många nationella idéer har snabbt spridit sig från ett land till ett annat. En gemensam referensgrupp har gett en bra grund för utvecklandet av jämställdhetspolitiken och spridningen av nya verksamhetsmodeller. Mot denna bakgrund har man även gjort framsteg när det gäller jämställdhetsintegrering och utvecklar det fortfarande. Att man bland annat tagit hänsyn till kvinnors och mäns situation i de nationella budgetarna har gjort att man gått framåt med stormsteg tack vare samarbetet inom Nordiska ministerrådet (Nu handlar det om pengarna. Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i de nordiska statsbudgetarna 2006).

Jämställdhetsintegreringen grundar sig förutom på nordiska värderingar och nytta även på internationella och nationella normer. Den internationella gender mainstreamingstrategin slog igenom år 1995 vid FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking/Beijing, där man enhälligt antog en omfattande handlingsplan för att främja jämställdhet (Platform for Action 1995). Genom att godkänna handlingsplanen förband sig de nordiska länderna att ta köns- och jämställdhetsperspektivet i beaktande inom alla områden samt att utvärdera konsekvenserna av beslut för män och kvinnor.³

³ Åtagandet när det gäller jämställdhetsintegrering på allmän nivå regleras även av FN:s konvention för kvinnors rättigheter, CEDAW (1979), som förpliktigar till att vidta åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor. I synnerhet när det gäller att bekämpa indirekt könsdiskriminering är jämställdhetsintegrering en av de mest betydelsefulla metoderna.

Skyldigheten att integrera ett köns- och jämställdhetsperspektiv står även inskrivet i Europeiska gemenskapernas grundfördrag sedan Amsterdamavtalet (1997). I fördraget sätts jämställdhet mellan män och kvinnor upp som ett mål för gemenskapen och man fastställer en positiv skyldighet att främja jämställdhet inom alla verksamheter (2 och 3 artikeln). Enligt första artikeln i direktivet som rör jämställdhet i arbetslivet (2002/73/EG) skall medlemsstaterna aktivt ta hänsyn till målet att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män när de utarbetar och genomför lagar och andra författningar samt politiska beslut eller riktlinjer. Dessa normer gäller de nordiska länder som är medlemmar i EU.

Den nationella lagstiftningen som handlar om integreringen av köns- och jämställdhetsperspektiv och andra normer skiljer sig däremot i viss mån mellan länderna, men det huvudsakliga innehållet är detsamma i alla de nordiska länderna. Enligt lagarna är alla myndigheter skyldiga att vidta aktiva åtgärder för att främja jämställdhet mellan könen.

Förutom värderingar, nytta och normer handlar jämställdhetsintegrering om principer för bra styrmekanismer. Genom att köns- och jämställdhetsperspektivet beaktas från början får man bättre beslutsunderlag och kan därför fatta klokare beslut och vidta mer adekvata åtgärder. Ändamålsenliga förberedelser förutsätter att man tar hänsyn till kvinnors och mäns situation inom det aktuella området samt analyserar hur de aktuella åtgärderna påverkar kvinnor och män. Utan jämställdhetsanalys kan man inte veta om man för en effektiv och ändamålsenlig politik för alla.

1.3. Hur har integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv framskridit inom Nordiska ministerrådet?

Det nordiska jämställdhetssamarbetet i ett nötskal

Nordiska ministerrådet har i över 30 år varit inriktat på att aktivt främja jämställdheten i de nordiska länderna. Enligt Nordiska ministerrådet innebär jämställdhet att omsorg, makt och inflytande fördelas jämt och att kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla områden i livet, samt ett samhälle som är fritt från könsrelaterat våld. I ett jämställt samhälle får kvinnor och män använda sina egna resurser och sin egen förmåga. (Med fokus på kön är målet ett jämställt samhälle. Nordiskt jämställdhetssamarbete 2006–2010.)

I Nordiska ministerrådet har man arbetat för att främja jämställdhet med hjälp av en dubbel strategi. Man har både skapat en särskild jämställdhetspolitik för att bland annat förbättra kvinnors ställning på arbetsmarknaden och stoppa våld mot kvinnor och strävat efter att få alla politiska samarbetsområden att beakta jämställdheten i det egna arbetet. Syftet har varit att främja jämställdhet mellan män och kvinnor inom alla samarbetsområden. Nedan följer en närmare redogörelse för vad jäm-

ställdhetsintegreringen har haft för betydelse för ministerrådets verksamhet och hur den hittills har genomförts.

Hur startade arbetet med jämställdhetsintegrering

Det första försöket att integrera köns- och jämställdhetsperspektivet i alla Nordiska ministerrådets samarbetsområden skedde redan år 1985. Då skickade MR-SAM ett brev till ämbetsmannakommittéerna, där man betonade vikten av att uppmärksamma jämställdhetsperspektivet i beredningen av program och projekt inom samarbetsområdena. Detta brev ledde dock ännu inte till något integrerat jämställdhetsarbete i ministerrådets och dess samarbetssektors verksamheter. (Integrering av köns- och jämställdhetsaspekten i Nordiska ministerrådets verksamhet 1999.)

Utvecklingen av jämställdhetsintegrering kom igång på allvar under senare delen av 1990-talet. År 1997 lanserades ett "gender mainstreamingprojekt" efter beslut i MR-JÄM. Projektets syfte var att prova metoder och söka efter modeller för att tillämpa jämställdhetsintegrering. Det genomfördes som ett paraplyprojekt med nationella projekt inom ungdoms- och arbetsmarknadssektorn i samtliga nordiska länder och de två självstyrande områdena (Gender Mainstreaming i Norden – en strategi för jämställd arbetsmarknads- och ungdomspolitik 2000).

Ett systematiskt arbete med jämställdhetsintegrering inom Nordiska ministerrådets egen verksamhet inleddes år 1997, då MR-SAM godkände handlingsplanen för att genomföra jämställdhetsintegrering i ministerrådet (Integrering av jämställdhet i Nordiska ministerrådets verksamhet, MR-SAM 1997). Målet med planen var att göra kvinnors och mäns situation synlig och stärka utvärderingen av effekterna på jämställdheten inom olika samarbetsområden. Samtidigt fick varje sektor ansvaret att tillämpa jämställdhetsintegrering inom det egna verksamhetsområdet.

Generalsekreteraren tillsatte en jämställdhetsgrupp till att genomföra handlingsplanen. Gruppen fick i uppgift att ta fram mer exakta metoder och riktlinjer för genomförandet av jämställdhetsintegrering. Det var ett arbete som omedelbart gav två konkreta följeffekter. För det första godkände MR-SAM i juni 1998 riktlinjerna, som bland annat gick ut på att man garanterade båda könen en representation på minst 40 procent i ämbetsmannakommittéerna, i styrelserna i de nordiska institutionerna samt i utskotten, kommittéerna och arbetsgrupperna. Den andra konkreta effekten var att man lade till en fråga som rörde köns- och jämställdhetsperspektivet till projektansökningsformuläret: "På vilket sätt tar man i projektet hänsyn till könsperspektivet och/eller jämställdhet mellan kvinnor och män?". Den frågan öppnade dörren till olika typer av projekt och en bedömning av projekten även ur ett jämställdhetsperspektiv.

Jämställdhetsarbetsgruppens slutrapport blev klar i september 1999 (Integrering af køns- og ligestillingsaspektet i Nordisk Ministerråds virksomhed 2000). Denna slutrapport är fortfarande aktuell och kan användas

än idag. I rapporten granskas Nordiska ministerrådets verksamhet i sin helhet och man presenterar ett antal rekommendationer, såväl för sektorer, tjänstemän och själva verksamheten. Man specificerar bland annat på vilket sätt ansvarsfördelningen, när det gäller jämställdhetsarbetet, kan organiseras mellan olika aktörer (se tabell 1). I rapporten finns grundläggande information, om begrepp och mål, när det gäller jämställdhetsintegrering, samt exempel på metoder för att utvärdera effekter på jämställdheten. Den är därför även användbar som lärobok om jämställdhetsintegrering i de nordiska länderna.⁴

Tabell 1: Fördelning av uppgifter och ansvar i ministerrådets dagliga arbete

Ministerrådet	Ansvarar för integreringen av köns- och jämställdhetsperspektivet i samarbetsområdets strategiska planering.
	Ansvarar för beviljandet av anslag för verksamheter som främjar jämställdhet.
Ämbetsmannakommittéerna	Tar hänsyn till köns- och jämställdhetsperspektivet i beslutsfattandet.
Generalsekreteraren	<i>Har det yttersta ansvaret för integreringen av jämställdhet i ministerrådets verksamhet.</i>
	Ansvarar för att alla de förslag som kommer in till Nordiska samarbetskommittén (NSK) och samarbetsministrarna (MR-SAM) har utvärderats ur ett jämställdhetsperspektiv.
Avdelningscheferna	<i>Har det yttersta ansvaret för att inkludera jämställdhet i avdelningens mål och budgetförhandlingar.</i>
	Anordnar utbildning och skaffar vid behov experthjälp.
Föredragande	Ansvarar för att de förslag som skickas till ämbetsmannakommittén och ministerrådet utvärderas ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv och att i årsredovisningen redogörs för jämställdhetsintegrering för de enskilda samarbetsområden.

(Källa: Integrering af köns- og ligestillingsaspektet i Nordisk Ministerråds virksomhed 2000)

Genomförande och uppföljning av integreringen av ett köns- och jämställdhetsperspektiv på 2000-talet

År 2000 skärpte samarbetsministrarna kraven när det gällde jämställdhetsintegrering och beslutade att varje ministerråd i fortsättningen har huvudansvaret för att främja jämställdhet inom det egna samarbetsområdet samt inom de nordiska institutionerna. Man beslutade dessutom att alla samarbetsområden ska upprätta egna jämställdhetspolitiska mål. (Samarbetsministrarnas möte 14.6.2000.) För att skynda på arbetet skickade generalsekreteraren ett brev till ministerrådet och ämbetsmannakommittéerna där olika samarbetsområden uppmanades att utarbeta egna jäm-

⁴ En annan användbar skrift med anvisningar om hur man genomför integreringen av könsperspektivet i praktiken är rapporten *Steg för steg* (2003) som sammanställts med utgångspunkt i erfarenheterna i projektet *Gender Mainstreaming i Norden* som fokuserade på ungdoms- och arbetsmarknadspolitik. Rapporten presenterar jämställdhetsintegrering som en strategi och process, som kan tillämpas på alla politiområden.

ställdhetsmål och att en utvärdering av effekter på jämställdheten skulle ingå som en del av sektorns verksamhet (Generalsekreterarens brev till ministerrådet och ämbetsmannakommittéerna 29.6.2000).

Ministerrådets jämställdhetsmål samlades ihop och sammanställdes till en rapport, av vilken det framgår att vissa av samarbetsområdena fortfarande har svårt att upprätta jämställdhetsmål. Detta gällde särskilt för politikområden där kvinnors och mäns olika roller och positioner inte var uppenbart synliga. En del av de svarande konstaterade att verksamheten inom deras sektor i princip var könsneutral. Därför behövde man inte beakta jämställdheten inom verksamheten. (Integrering av köns- och jämställdhetsperspektivet i Nordiska ministerrådets verksamhet 2001.)

Samarbetsministrarna beslutade att även ministerrådets budget från och med 2003 skulle jämställdhetsintegreras. (Rapport om ministerrådets förslag. Nordiskt jämställdhetssamarbete 2004.) Hittills har detta inneburit att det finns en särskild post i budgeten som tar upp jämställdhetspolitiska åtgärder och en som handlar om jämställdhetsintegrering. Det framgår att jämställdhet ännu inte genomsyrar all verksamhet och ekonomisk planering inom samarbetsområdena.

På 2000-talet har ämbetsmannakommittén för jämställdhet (ÄK-JÄM) under de tre senaste åren anordnat ett seminarium i ordförandelandet för ämbetsmannakommittéernas ordförande. Det senaste seminariet arrangerades i Finland den 20 mars 2007, och inför seminariet sammanställdes denna utredning. Syftet med dessa utbildningsseminarier har varit att stödja jämställdhetsintegreringen i Nordiska ministerrådets verksamhet och att ge de tjänstemän som deltar i samarbetet information och konkreta verktyg för att ta beakta jämställdheten inom det egna verksamhetsområdet.

Nordiska rådet har anmodat ministerrådet att rapportera om hur jämställdhetsintegreringen framskrider inom ramen för det nordiska samarbetet. Hittills har sådana rapporter avgivits två gånger till Nordiska rådet, åren 2004 och 2006. År 2004 presenterades de krav som jämställdhetsintegrering innebär samt åtgärder på allmän nivå (Rapport om ministerrådets förslag. Nordiskt jämställdhetssamarbete 2004). I rapporten för 2006 ingick även en kartläggning av åtgärderna för de olika samarbetsområdena (Integrering av jämställdhet i det nordiska samarbetet. Rapport till Nordiska rådet 2006). Utöver dessa rapporter om jämställdhetsintegrering har man varje år gjort en sammanställning av könsfördelningen bland personalen vid ministerrådets institutioner och organ (se t.ex. Mænd och kvinders repræsentation i det nordiske samarbejde 2005. Ligestillingsstatistik, Mars 2006).

Fortfarande problem med att implementera jämställdhetsintegrering

Enligt de kartläggningar som hittills genomförts har man fortfarande svårigheter att implementera jämställdhetsintegrering inom de olika samarbetsområdena. Enligt den senaste kartläggningen finns det utöver ÄK-

JÄM endast ett samarbetsområde, jord- och skogsbrukssektorn, som systematiskt strävar efter att integrera ett köns- och jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet (Integrering av jämställdhet i det nordiska samarbetet. Rapport till Nordiska rådet 2006). Denna sektor har även sammanställt en särskild jämställdhetsrapport. (Ligestillingshandlingsplan för jord- og skovbrukssektoren i Nordisk Ministerråd 2002).

I samband med kartläggningen rapporterar övriga samarbetsområden att jämställdhet inte finns med på deras dagordning eller att det är ett ”integrerat tema” i planeringen av all verksamhet. ”Ett integrerat tema” betyder oftast att det inte ingår ordentligt någonstans. Inom många sektorer tolkar man även jämställdhetsintegrering som att man endast behöver ta hänsyn till könsfördelningen i personalsammansättningen eller då man fastställer målgrupper. Men jämställdhetsintegrering innebär också att man kartlägger och analyserar verksamhetens innehåll ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. (Integrering av jämställdhet i det nordiska samarbetet. Rapport till Nordiska rådet 2006).

I kartläggningen år 2006 frågades förutom om främjandet av jämställdhetsintegrering om hur integrerat ett köns- och jämställdhetsperspektiv i samarbetsområdets statistik och vid insamling fakta, evalueringar och i fömedling av information. Att döma av svaren är inte all den statistik som ministerrådet använder och tar fram könsuppdelad. När det gällde frågan om utvärdering konsekvenserna av jämställdhet var svaret att det inte i princip utförs: jämställdhetsintegrering görs enbart i vissa enskilda projekt och verksamheter. De flesta av ministerråden rapporterade även att jämställdhet inte är något som man tar särskild hänsyn till i informationsförmedlingen inom samarbetsområdet. Det innebär att det att döma av den senaste kartläggningen på det stora hela har vidtagits mycket få konkreta åtgärder för att integrera ett köns- och jämställdhetsperspektiv. (Integrering av jämställdhet i det nordiska samarbetet. Rapport till Nordiska rådet 2006).

Det ser inte heller ut som om de olika samarbetsområden arbetat särskilt aktivt med jämställdhetsintegrering om man granskar tillgänglig dokumentation om planering av verksamhet och rapportering av åtgärder som genomförts. I samarbetsprogram, handlingsplaner, ministerrådets budget och årsredovisningar finns det bara några få hänvisningar till jämställdhet – utom när det handlar om ÄK-JÄM:s verksamhet.

En genomgång av 2000-talets program och strategier visar att man i någon mån har inkluderat jämställdhet. Man nämner dock sällan specifikt jämställdhet. Som exempel kan tas det regionpolitiska programmet, där jämlikhet (*tasa-arvo*, *likestilling*, *equality*) tas upp som en viktig del av den sociala dimensionen i en hållbar utveckling. Det förblir dock oklart om det är fråga om jämlikhet mellan könen (jämställdhet), regional jämlikhet eller möjligen dessa och flera andra former av jämlikhet. (Nordisk regionalpolitisk samarbetsprogram 2005–2008.) Även under Finlands ordförandeskap 2007 nämner man jämlikhet vid flera tillfällen och man

tog till och med upp det i inledningstalet. Man talar dock sällan specifikt om jämställdhet. (Möjligheternas Norden – Nära Dig. Finlands program för Nordiska ministerrådet 2007.)⁵

Man kan konstatera att jämställdhetsintegrering gått framåt på papperet: Samarbetsministrarna har tagit beslut om att genomföra jämställdhetsintegrering och utarbetat olika rekommendationer, metoder och genomfört projekt. Själva implementeringen av jämställdhetsintegrering har också kartlagts och följts upp till en viss del. Hittills har det dock gått mycket långsamt för ministerråden att omvandla besluten till praktisk handling, och det är endast inom några få samarbetsområden som man har kommit igång med ett mer systematiskt jämställdhetsarbete. Det innebär i praktiken att merparten av arbetet med jämställdhetsintegrering fortfarande sker inom jämställdhetssektorn – inte inom varje samarbetsområde, som borde vara fallet. Jämställdhetsintegrering i ministerrådet skulle verkligen behöva en extra knuff framåt.

⁵ För denna utredning gick vi igenom ministerrådets samarbetsprogram och andra strategidokument (bl.a. handlingsplaner) i den mån de fanns tillgängliga på Nordiska ministerrådets hemsida www.norden.org. Dessutom tittade vi på ministerrådets budgetar från år 2003 framåt samt årsredovisningarna från åren 2001–2005.

2. Förutsättningar och möjligheter för integreringen av ETT köns- och jämställdhetsperspektiv

I detta kapitel diskuteras mer i detalj vad Nordiska ministerrådet skulle kunna göra för att främja jämställdhet mellan könen inom samtliga samarbetsområden.

2.1. Förutsättningar för jämställdhetsintegrering

Allmänna förutsättningar

En förutsättning för jämställdhetsintegrering är politiskt stöd, samordning och uppföljning, information och kunskaper samt praktiska metoder. Dessa förutsättningar är desamma på både nationell och internationell nivå.

Med politiskt stöd menas både formellt stöd, som exempelvis lagar och bestämmelser, och informellt stöd för att kunna genomföra jämställdhetsintegreringen i praktiken. Det måste finnas en politisk *vilja* inom ledningen för jämställdhetsintegrering.

Med samordning och uppföljning menas att se till att det finns en samordnings- och uppföljningsstruktur eller -system. Exempelvis på nationell nivå är en sådan struktur ofta ett tvärsektoriellt nätverk eller organ som i samarbete med en jämställdhetsorganisation övervakar och genomför jämställdhetsintegreringen inom hela den politiska ledningen. Till samordningen hör också strategisk planering av jämställdhetsintegreringen, utvecklande av metoder samt uppföljning och utvärdering av genomförandet.

Information och kunskaper är också grundläggande element för jämställdhetsintegreringen. Som grund för beredning och beslutsfattande måste det finnas tillräckligt med information om jämställdhet mellan kvinnor och män inom det aktuella området. Tjänstemän måste också veta hur de ska kunna tillämpa denna information i det egna arbetet. Det innebär specialkunskaper, och att samla in information och erbjuda utbildning.

Genom praktiska metoder säkerställs att man verkligen hittar viktiga frågor som rör jämställdhet, vilka effekter olika åtgärder får för jämställdheten inom olika områden. Könsuppdelad statistik, jämställdhetsanalyser och könsmedveten budgetering är exempel på metoder med vars hjälp jämställdhetsintegrering kan inkluderas i verksamheten.

Förutsättningar inom Nordiska ministerrådet

Verksamhetsprinciperna och grundförutsättningarna för det nordiska samarbetet, både på nationell nivå och inom ministerrådet, påverkar implementeringen av jämställdhetsintegrering. Den nationella nivån är viktig eftersom förberedelsen av många samarbetsfrågor sker i en nationell kontext. Ministerrådsnivån är emellertid kanske ännu viktigare: Här definieras varför ett köns- och jämställdhetsperspektiv även ska beaktas inom det nordiska samarbetet.

För närvarande verkar det finnas starkare förutsättningar för jämställdhetsintegrering på nationell nivå än inom ministerrådet. Jämfört med den nationella nivån finns det framförallt brister i samordning och uppföljning samt när det gäller information och kunskaper inom ministerrådet. Det beror främst på att man inom ministerrådet för närvarande inte har något tvärssektoriellt system för samordning och uppföljning och det finns heller inte möjligheter till utbildning i jämställdhetsfrågor i någon större utsträckning. Precis som på nationell nivå finns det dock ett officiellt politiskt stöd för att främja jämställdhet och att tillämpa jämställdhetsintegrering. Dessutom har ministerrådet utarbetat en guide där man presenterar praktiska metoder för jämställdhetsintegrering (Steg för steg 2003). Såväl i det nordiska samarbetet som på nationell nivå är det dock ofta så att stödet från den politiska ledningen och de övriga beslutsfattarna inte alltid konkretiseras inom de inofficiella styrningsmetoderna: Det är sällan som man frågar efter jämställdhetsperspektivet.

2.2. Var finns kvinnorna och männen inom de olika samarbetsområdena?

Kön är en faktor som delar människor på samma sätt som ålder, bostadsort eller utbildningsnivå, och därför bör det tas hänsyn till ett jämställdhetsperspektiv när frågor förbereds och beslut fattas. De som granskas ska vara kvinnor och män – separat – inte bara (könlösa) genomsnittsmänniskor som inte nödvändigtvis inte har motsvarighet i det verkliga livet.

Vid granskning av det nordiska samarbetets ordförande- och samarbetsprogram upptäcker man att kvinnor och män eller flickor och pojkar sällan nämns som målgrupper. I programmen beskrivs bland annat barn och ungdomar, studenter, konsumenter, arbetskraft, invandrare och diskriminerade och åldrande befolkningsgrupper. Människor beskrivs och grupperas alltså på många olika sätt. Det är dock slående hur sällan kön – kvinnor och män – nämns.

Man måste särskilt leta efter kvinnorna och männen inom de olika samarbetsområdena. Följande frågor kunde ställas: Var finns kvinnor och män på den nordiska arbetsmarknaden? Deltar unga kvinnor och unga män olika i utbildningssamarbetets utbytesprogram och har de olika behov när det gäller dessa program? Finns det skillnader i kvinnors och

mäns välbefinnande? Vilka typer av tjänster behöver kvinnor och män? Hurdana konsumenter är kvinnor och män?

Vid granskning av jämställdhetsperspektivet kan man använda *statistik som är uppdelad enligt kön*. När statistik som berör människor konsekvent delas upp i kvinnor och män får man användbar och också nödvändig information som grund för beslutsfattandet. Om man å andra sidan inte gör en sådan uppdelning finns det risk för att man mister viktig information som underlag för beslutsfattning. Exempelvis i material om tidsserier kan trenderna för kvinnor och män gå i olika riktningar, trots att den statistiska medelvärdeskurvan pekar på en helt rät linje. I detta fall visar inte medeltalen den verkliga utvecklingsriktningen.

Utöver statistik kan det även finnas behov för mer grundläggande analyser av kvinnors och mäns ställning och situation inom det aktuella området och av åtgärdernas effekter för jämställdheten. Genom *utvärdering av effekter på jämställdheten* och *jämställdhetsanalyser* kan man få reda på de verkliga orsakerna till olika företeelser och möjliga metoder för att förändra situationen: Varför har kvinnor och män olika ställning inom det aktuella området och vad kan man göra åt det?

Utöver substansfrågor är det viktigt att även ta reda på om kvinnor och män i lika stor utsträckning deltar i beslutsfattandet inom samarbetsområdet, det vill säga om kvinnor och män i lika hög grad deltar i beredning och beslutsfattande och som experter och samarbetspartner. Detta är viktigt att utreda detta eftersom kvinnor och män ska ha samma möjligheter att delta i och påverka beslutsfattandet. Det får inte finnas några direkta eller indirekta hinder för det ena könets deltagande.

2.3. Kön- och jämställdhetsperspektivet i planering och uppföljning av verksamhet

Målet med integrering av kön- och jämställdhetsperspektiv är att det ska inkluderas i all verksamhet. Det är skäl att ta kön- och jämställdhetsperspektivet i beaktande redan i planeringsstadiet, för i detta skedet kan man verkligen påverka verksamhetens innehåll. Kön- och jämställdhetsperspektivet kan inte endast läggas till projekten utan måste finnas med redan från början.

De centrala planeringsdokumenten för Nordiska ministerrådets verksamhet är budgeten, samarbetsprogrammen, ordförandeskapsprogrammet och övriga verksamhetsprogram. Kön- och jämställdhetsperspektivet bör synas inom dessa viktiga dokument i Nordiska ministerrådet i den mån man anser det relevant.

Ministerrådets verksamhet styrs även genom beslut om vilka projekt som beviljas finansiering genom ministerrådet. De olika stödformerna består av projektstöd, stipendier och utbytesprogram och fördelas främst sektorsvis. Även när det gäller finansieringen bör könsperspektivet aktivt

tas i beaktande. Ministerrådets projektansökningsblankett har följande fråga: "På vilket sätt tar man i projektet hänsyn till könsperspektivet och/eller jämställdhet mellan kvinnor och män?" Med hjälp av denna fråga kan man granska hurdana projekt beviljas finansiering och om projekten främjar jämställdhet mellan kvinnor och män.

Som exempel på god praxis när det gäller riktlinjer för finansiering inom ministerrådet kan nämnas den guide för ansökningar om finansiering som utarbetats av jord- och skogsbrukssektorn (Projekt i et kjønns- og likestillingsperspektiv. En veileder for søkere av prosjektmidler). Guiden ger råd och tips om hur man granskar projekt ur ett jämställdhetsperspektiv och utvärderar effekter på jämställdheten. Exemplet i guiden kommer från jord- och skogsbrukssektorn, men de hjälper att förstå syftet och metoderna med jämställdhetsintegrering även inom andra samarbetsområden.

Lika viktigt som det är att ta kön i beaktande i planering av verksamhet är det även att utvärdera om konkreta åtgärder bidragit till jämställdhet mellan könen eller ej. Nordiska ministerrådet publicerar en årsredovisning om verksamheten och som innehåller en budgetöversikt och en heltäckande årsredogörelse för det nordiska samarbetet. I denna årsredovisning borde även utvecklingen av jämställdhetsintegreringen inom ministerrådets olika samarbetsområden rapporteras. För närvarande är man synnerligen långt från även de mål som ställts upp i det nordiska jämställdhetssamarbetet (se Med fokus på kön är målet ett jämställt samhälle. Nordiskt jämställdhetssamarbete 2006–2010). Jämställdhetsintegreringens åtgärder nämns inte i årsredovisningarna – i den senaste årsredovisningen nämns kort om jämställdhetsintegrering i budgetarbetet och uppföljning av jämställdhetsintegreringen i alla ministerråd (Ett år av förnyelse. Årsredovisning 2005). Uppföljningen av genomförandet av jämställdhetsintegrering som en del av annat uppföljningsarbete borde klart stärkas.

2.4. Vilken roll har Nordiska ministerrådets sekretariat i att stödja jämställdhetsintegreringen?

Nordiska ministerrådets sekretariat har det operativa ansvaret för det nordiska samarbetets dagliga verksamhet. Sekretariatet bereder de ärenden som ska behandlas i ministerråden och ämbetsmannakommittéerna i samarbete med ordförandelandet och ansvarar för verkställandet av de beslut som fattas.

För jämställdhetsintegreringen skulle det ha stor betydelse om alla tjänstemän inom sekretariatet fick en grundutbildning i frågor om jämställdhet mellan män och kvinnor. Då kunde de följa upp och stödja jämställdhetsintegreringen i det nationella förberedande arbetet.

Man bör också garantera att kvinnor och män är lika representerade i sekretariatet – både inom olika samarbetsområden och på de olika nivå-

erna i hierarkin. Våren 2007 kan man till exempel läsa på Nordiska ministerrådets egen hemsida att det inte finns en enda kvinna på avdelningschefs-nivå inom sekretariatet (www.norden.org).

Nordiska ministerrådet har en jämställdhetsplan för sekretariatets personal och en tvärsektoriell jämställdhetsarbetsgrupp, som behandlar mer innehållsmässiga jämställdhetsfrågor. Dessa är bra verktyg för att stärka jämställdhetsintegreringen både inom sekretariatet och inom hela ministerrådet. Man kunde diskutera på vilket sätt sekretariatet kunde stödja jämställdhetsintegreringen i arbetet inom de olika samarbetsområden. I jämställdhetsarbetsgruppens rapport från år 2000 betonas särskilt Nordiska ministerrådets generalsekreterares roll i uppföljningen av jämställdhetsintegreringen. I rapporten föreslås att generalsekreteraren skulle ansvara för att de ärenden som presenteras av samarbetsministrarnas möte (MR-SAM) och Nordiska samarbetskommittén (NSK) även beaktat jämställdhetsperspektivet. Själva beredningen skulle dock sektorna ansvara för. (Integrering af køns- og ligestillingsaspektet i Nordisk Ministerråds virksomhed 2000.)

2.5. Förstärkning av jämställdhetsintegrering i Nordiska ministerrådet

Ett av de viktigaste målen för Nordiska ministerrådets verksamhet är främjandet av jämställdhet mellan könen, både i de nordiska länderna och i andra sammanhang. För att uppnå detta mål måste förutsättningarna för jämställdhetsintegreringen betydligt förbättras. Varje samarbetsområde kunde inom den egna verksamheten se till att den inte får negativa konsekvenser för kvinnor eller män. Samtidigt skulle detta resultera i en mer verkningsfull och effektiv politik.

En förbättring av förutsättningarna för jämställdhetsintegrering i Nordiska ministerrådet kunde till exempel innebära följande åtgärder:

Politiskt stöd

- Jämställdhetsintegreringen görs i enlighet med beslut på högsta nivå till en verksamhetsprincip för hela ministerrådet
- För jämställdhetsintegreringen sätts både allmänna och sektorsvisa mål och dessa följs upp årligen
- Tillräckliga resurser avsätts för att uppnå jämställdhetsintegrering

Koordinering och uppföljning

- För att förverkliga jämställdhetsintegreringen tillsätts en tvärsektoriell arbetsgrupp med medlemmar från ämbetsmanna-kommittéerna eller ett nätverk av kontaktpersoner för jämställdhetsfrågor, som koordinerar, följer upp och förmedlar information om genomförandet av jämställdhetsintegrering inom samarbetsområdena

- Varje sektor uppställer konkreta åtgärder för genomförande av jämställdhetsintegreringen
- MR-SAM följer upp hur de sektorsvisa målen förverkligas och detta rapporteras årligen till Nordiska rådet
- Jämställdhetssamarbetsområdet planerar, koordinerar och stöder jämställdhetsintegreringen i samarbete med sekretariatet och det tvärssektoriella jämställdhetsnätverket

Information och kunskap

- Sekretariatets tjänstemän erbjuds utbildning i jämställdhetsintegrering
- De årliga seminarierna för ämbetsmannakommittéernas ordföranden fortsätter
- Sakkunskap inhämtas vid behov
- NIKK:s roll för att stödja jämställdhetsintegreringen förstärks och tillräckliga resurser garanteras för detta

Praktiska metoder

- All personstatistik som Nordiska ministerrådet producerar indelas enligt kön
- Projekt finansierade av ministerrådet ska ha köns- och jämställdhetsperspektivet som ett kriterium för beviljande av anslag
- Finansierade projekts jämställdhetskonskvenser analyseras redan under planeringen
- Köns- och jämställdhetsperspektivet beaktas i ministerrådets budget och resultatstyrning
- En noggrann jämställdhetsanalys genomförs av de ministerrådets verksamhetsområden som har den största betydelsen för jämställdheten mellan könen

3. Hur gör jag?

I detta kapitel tar vi upp råd och tips om hur man kan genomföra jämställdhetsintegreringen i praktiken. Integreringen genomförs stegvis: Först lär man sig att använda könsglasögon, det vill säga att granska det egna verksamhetsområdet ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Efter det lär man sig att se frammåt i tiden, det vill säga utvärdera verksamhetens konsekvenser för kvinnor och män, och sätta upp konkreta jämställdhetsmål. Slutligen ger man konkreta verktyg för att nå målen. Dessa anvisningar finns även i en broschyr som kan användas till att granska ett helt samarbetsområde, mindre verksamhetshelheter eller projekt.

3.1. Bruksanvisning för könsglasögon

Med könsglasögon ser man verksamheten och omvärlden ur ett jämställdhetsperspektiv.

Sondera terrängen inom verksamheten

Metaforen könsglasögon betonar jämställdhetsintegreringen som en åtgärd som man åtminstone i början särskilt måste ladda upp för. När man sätter på sig könsglasögonen ser man kanske saker som man annars kanske inte skulle upptäcka. Könsglasögonen visar att verksamhetens målsättningar har ett kön, som påverkar könets rättigheter, möjligheter och livssituation. Människor, medborgare, arbetstagare, barn och ungdomar visar sig vara kvinnor och män, flickor och pojkar. De avslöjar också att åtgärderna har olika betydelse för kvinnor och män.

Att bära könsglasögonen resulterar inte enbart i att se skillnader, utan man ser även likheter. Blicken bör inte enbart se könsstereotyper, utan se kvinnors och mäns verkliga livssituation. Dessutom kan man konstatera att både kvinnor och män är sinsemellan olika och befinner sig i olika livssituationer. Familj, ställning på arbetsmarknaden, ekonomisk situation, deltagande i samhället, livsstil, hälsa och hot om våld är exempel på faktorer som i allmänhet delar upp män och kvinnor i olika positioner och livssituationer.

Vid genomgång av den egna verksamheten kan två frågor användas som avslöjar om det handlar om jämställdhet mellan kvinnor och män:

- 1) Är verksamheten inriktad på människors liv och vardag?
- 2) Är verksamheten inriktad på livsområden där det råder betydande skillnader mellan kvinnor och män?

Om man svarar ja på den första frågan kan verksamheten ha konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män. Om man svarar ja på den andra frågan har verksamheten troligtvis konsekvenser för jämställdhet.

Dessa frågor kan ibland vara svåra att svara på rak arm eller så svarar alltför snabbt nej. Då krävs det att man stannar upp och sätter in sig i frågan. Det är viktigt att man använder fakta för att svara på frågorna och inte baserar svaren på antaganden, stereotypa föreställningar eller personliga åsikter. För att få fram rätt information kan kräva att man studerar statistik och forskningsresultat eller beställer ny statistik eller kartläggningar, anlitar extern expert och man måste även utmana sina egna fördomar.

Fundera även över följande frågor

Förutom de två ovanstående grundläggande frågorna kan man använda nedanstående frågor, som ger en fingervisning om problemområden om jämställdhet och avslöjar brister i den informationen som är tillgänglig. Till exempel kan den statistik som ligger till grund för beslutsfattandet vara helt könsneutral eller till och med könsblind. Då utgör informationen inte tillräcklig bakgrund för ett beslutsfattande. Normer och värderingar för verksamheten (t.ex. verksamhetsriktlinjer eller andra planeringsdokument) kan på samma sätt vara helt könsneutrala. Det är ofta ett tydligt tecken på att verksamheten är könsblind.

- Är kvinnor och män jämlikt representerade inom verksamheten och beslutsfattandet?
- Finns det tillgänglig könsuppdelad information (forskning, statistik etc.)?
- Kvinnors och mäns livssituationer inom verksamhetsområdet?
- Hur fördelas resurser (pengar, tid, utrymme etc.) och möjligheter mellan kvinnor och män?
- Beaktas jämställdheten mellan kvinnor och män i de normer och värderingar som styr verksamheten, t.ex. i de allmänna riktlinjerna för verksamheten?

3.2. Bruksanvisning för könskikare

Med könskikare ser man långt, ända till verksamhetens konsekvenser för jämställdheten.

Titta med en kikare på konsekvenserna

En könskikare är ett verktyg med vars hjälp man kan granska frågor som påverkar jämställdhet mellan kvinnor och män i ett tidsperspektiv. Olika

åtgärder har olika konsekvenser för kvinnor och män och dessa konsekvenser bör beaktas vid planering av verksamheten. Val av alternativ till åtgärder ska ta utgångspunkt i (tillsammans med andra kriterier för utvärdering) om de främjar eller om de utgör ett hinder för jämställdhet mellan könen.

Om det upptäcks skillnader mellan kvinnor och män i verksamhetsmiljön är det möjligt att en till synes könsneutral verksamhet ändå har konsekvenser för jämställdheten. Då är det anledning att göra en analys av effekterna för jämställdhet. Genom en utvärdering av konsekvenserna för jämställdheten, såsom med andra konsekvensbedömningar, strävar man att minimera de oönskade effekterna.

Konsekvenserna för jämställdhet ska analyseras på förhand, även om det innebär ett merarbete. Analysen hjälper att hitta de faktorer som är ett hinder för att jämställdhet ska uppnås och analysen leder därmed till att verksamhetens fokus blir riktig.

Sätt upp mål

Med hjälp av en könskikare kan konkreta och mätbara mål sättas upp för att främja jämställdhet. Med konkreta godkända mål säkerställs att verksamhetens resultat är positiva ur jämställdhetssynpunkt. När en medveten strävan att uppnå jämställdhet styr verksamheten är det sannolikt att man verkligen arbetar för att nå målet. Detta stöds även av att målen är så konkreta som möjligt och att de är mätbara. Målet för Hälsa 2015-programmet, som drar upp riktlinjer för Finlands framtida hälsopolitik, är till exempel, att fram till år 2015 minska med en tredjedel den dödlighet hos unga män, som förorsakas av olyckor och våld. Det är ett bra exempel på konkreta mål, som har ställts på basen av kunskap om de risker som är förknippade med unga mäns liv och livsstil.

Med en kikare kan man även blicka bakåt

Med kikaren kan man både blicka framåt och bakåt i tiden. Granskning och utvärdering av åtgärder och dess effekter är en viktig del för att utveckla en mer jämställd verksamhet. Utvärdering av effekterna är lika viktigt som att sätta upp målen.

3.3. Karta, kompass och viktiga hjälpmedel

För att nå ända fram behövs en bra plan och de rätta hjälpmedlen.

Utarbeta en plan för att komma vidare

Efter att terrängen är sonderad och målet är fastställt måste konkreta åtgärder väljas för att uppnå målet. Till stöd för jämställdhetsarbetet kan en handlingsplan utarbetas, men köns- och jämställdhetsperspektivet ska även ingå i verksamhetens övriga planering. Vid utarbetning av en handlingsplan ska man beakta att det könsneutrala inte alltid är det bästa: för att nå målen kan behövas olika åtgärder för kvinnor och män. Till exempel kvinnors och mäns alkoholvanor och orsakerna till drickandet är ofta olika. Åtgärder för att minska alkoholkonsumtionen och skadorna kan kräva olika åtgärder för kvinnor respektive män.

Hur använder man karta och kompass?

Jämställdhetsintegrering kräver kunskaper i jämställdhet och kunskaper om jämställdhet i samhället. Utan några som helst kunskaper om jämställdhetsfrågor kan jämställdhetsintegrering åtminstone i början kännas svårt. I början kan det vara klokt att skaffa en utomstående expert och utbilda sig. Med lite övning lär man sig dock snabbt att orientera i jämställdhetslandskapet, och det blir svårt att förbigå exempelvis de fakta som en könsuppdelad statistik pekar på.

Ledarens roll för att nå målet

En viktig förutsättning för att genomföra jämställdhetsintegrering är ledningens stöd. Om ledningen inte står bakom jämställdhetsarbetet blir det svårt för de övriga att genomföra jämställdhetsintegrering. Det är särskilt viktigt att ha informellt stöd, som exempel kan tas att cheferna frågar sina anställda hur de beaktar köns- och jämställdhetsperspektivet. Ledningen kan exempelvis ställa följande frågor:

- Har presentationen granskats ur ett jämställdhetsperspektiv?
- Vilka är projektets konsekvenser för jämställdheten?

4. Integrering av köns- och jämställdhetsperspektivet i Nordiska Ministerrådet

– seminarforum för ämbetsmannakommittéernas ordföranden 2007

I detta kapitel presenteras programmet för det seminarium som hölls under Finlands ordförandeskap och ett sammandrag av de föredrag som hölls. Ett trettio-tal tjänstemän från Finland, Norge och Åland deltog i seminariet.

4.1. Seminariets syfte och program

För genomförandet av köns- och jämställdhetsintegrering i Nordiska ministerrådet har varje ordförandeland arrangerat ett seminarium om ämnet för ämbetsmannakommittéernas ordföranden. Seminariet under Finlands ordförandeskap hölls tisdagen den 20 mars 2007 på social- och hälsovårdsministeriet i Helsingfors. Förutom ämbetsmannakommittéernas finska medlemmar bjöds även de norska medlemmarna in, eftersom inget motsvarande seminarium arrangerades under det norska ordförandeskapet förra året. Sammanlagt deltog ett trettio-tal tjänstemän från Finland, Norge och Åland i seminariet.

Under seminariet diskuterades hur integreringen av köns- och jämställdhetsperspektivet syns i Nordiska ministerrådets och i ämbetsmannakommittéernas arbete. Dessutom presenterades konkreta exempel på jämställdhetsintegrering i administrationen, till exempel insamling av statistik eller i uppföljning av budgeten. Ordförande för seminariet var Marja-Liisa Anttalainen, ordförande för ämbetsmannakommittén för jämställdhet 2007 och konsultativ tjänsteman på social- och hälsovårdsministeriets jämställdhetsenhet.

Nedan följer seminarieprogrammet och sammanfattningar av föredragen. Seminariet presenteras även på det finska ordförandeskapets webbsidor www.norden2007.fi, där finns även det material som presenterades och delades ut under seminariet.

SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMINEN POHJOISMAIDEN MINISTERINEUVOSTOSSA

Seminaari virkamieskomiteoiden puheenjohtajille 2007

Aika: Tiistai 20.3.2007 klo 12–16
Paikka: Sosiaali- ja terveysministeriö, Meritullinkatu 8, Helsinki

OHJELMA

Seminaarin puheenjohtaja on Marja-Liisa Anttalainen
Tasa-arvoasiain virkamieskomitean puheenjohtaja 2007, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

12.00 LOUNAS

13.00 TILAISUUDEN AVAUS JA JOHDATUS TEEMAAN

Tilaisuuden avaus
Raimo Ikonen, osastopäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen Pohjoismaiden ministerineuvostossa
Carita Peltonen, neuvonantaja, Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristö

Mitä on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen?
Hanna Onwen-Huma, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö

13.30 SUKUPUOLINÄKÖKULMA KÄYTÄNNÖSSÄ

Kokemuksia valtavirtaistamisesta Norjassa
Karin Hovde, neuvonantaja, Kvinneuniversitetet Nord

Tilastot ja tiedonkeruu
Tiina Palotie-Helno, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Hallinnon seurantamekanismit: Valtionvarain Controllen -toiminto
Jan Holmberg, finanssineuvos, valtiovarainministeriö

14.30 KAHVI / TEE

15.00 EVÄITÄ TULEVAISUUTEEN

Parityöskentely ja yleiskeskustelu

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Pohjoismaiden ministerineuvostossa
Reetta Siukola, projektisuunnittelija, sosiaali- ja terveysministeriö

16.00 TILAISUUDEN PÄÄTÖS

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
SOCIAL- OCH HÄLSOVÄRDSMINISTERIET

norden

4.2. Sammandrag av föredrag

Vad är jämställdhetsintegrering?

Hanna Onwen-Huma – Jämställdhetsintegrering är en förändringsstrategi av administration och har som mål att utveckla administrativa rutiner och verksamhetsrutiner för att främja att ett köns- och jämställdhetsperspektiv integreras i ministeriers och myndigheters naturliga verksamhet. Syftet med jämställdhetsintegreringen är att bryta ner könsneutrala, till viss mån

rentav könsblinda, förfaringssätt och verksamhetskulturer. Det kräver förändringar i de administrativa processerna och administrationskulturen och att nya samarbetspartners och remissinstanser måste tas in. Jämställdhetsintegreringen ersätter inte verksamheten utan komplementerar jämställdhetspolitiken och olika jämställdhetsorganisationer.

Jämställdhet är en metod för integreringen av ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Beslut som anses könsneutrala kan påverka kvinnor och män olika, och därmed förstärka ojämlikhet, trots att dylika konsekvenser inte ens hade planerats. De effekter som olika åtgärder eller förslag har på kvinnor och män är väldigt sällan direkta eller omedelbara, som till exempel lagar om kvotering. En utvärdering av effekter av jämställdhet görs för att förhindra oönskade effekter.

De uppgifter man samlat in om ekonomisk ställning, jobbmöjligheter, hälsotillstånd och sjukdomar visar att det finns betydande skillnader mellan kvinnor och män. Män tjänar mer än kvinnor och erhåller därför större inkomstrelaterade socialskyddsersättningar, som pensioner och dagpenningar. Kvinnor utbildar sig fortfarande till typiska kvinnoyrken och män till typiska mansyrken. Det är fortfarande kvinnor som tar ut största delen av föräldraledigheten. Män drabbas av social utslagning och blir oftare hemlösa än kvinnor. Till exempel föräldraledighetslagstiftningen som syns könsneutral kan förstärka ojämlikheterna. I praktiken använder mammorna huvudparten av föräldraledigheten, vilket i sin tur försvagar kvinnors ställning på arbetsmarknaden. Föräldraledighetslagstiftningen diskriminerar även pappor efter en skilsmässa: Pappan har inte rätt att ta ut föräldraledighet om han inte bor i samma hushåll som barnets mamma.

Finland har, genom att underteckna FN:s handlingsplan i Peking år 1995 och genom sitt medlemskap i EU, vars grundfördrag förutsätter en jämställdhetsintegrering mellan könen, förbundit sig till jämställdhetsintegrering. Sedan dess har man i statsförvaltningen diskuterat hur man på bästa sätt ska integrera jämställdhet i verksamheten.

I regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens regering är det särskilt inskrivet att främjande av jämställdhet gäller hela regeringen. I regeringsprogrammet konstateras ytterligare att regeringen inför jämställdhetsintegrering i hela statsförvaltningen. Det innebär att utvärderingsmetoder av konsekvenser för jämställdhet utvecklas och att jämställdhetsanalys blir en del av beredningen av lagstiftning och statsbudgeten.⁶

I Finland tillämpas jämställdhetsintegrering i statsförvaltningen inom följande områden:

- 1) Granskning av effekter på jämställdheten i beredning av lagstiftning.
- 2) Främjande av jämställdhet inom projekt, till exempel i beredning av olika program.

⁶ Seminariet anordnades under statsminister Matti Vanhanens första regeringsperiod, vars program var fastställt för åren 2003–2007. Ett regeringsskifte skedde i Finland senare under våren 2007.

- 3) Främjande av jämställdhet inom personalpolitiken.
- 4) Resultatstyrningen av ministeriernas förvaltningsområden och institutioner.
- 5) Beredningen av budgeten.

Hittills har arbetsavtalslagen, pensionspaketet och lagen om arbetarskydd analyserades ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. I revideringen av lagen om arbetarskydd inarbetades ett köns- och jämställdhetsperspektiv i början av lagstiftningsarbetet. I samband med jämställdhetsintegreringen granskades arbetsolyckorna under 90-talet. Man upptäckte att män oftare utsätts för arbetsolyckor och ersättningsberättigade yrkessjukdomar. Kvinnorna led i större utsträckning av muskel- och skelettrelaterade skador, utbrändhet, våld eller hot om våld. I samband med jämställdhetsintegreringsprocessen förstod man att arbetstagarna kunde skyddas mot ansträngnings- eller belastningsskador än bara mot yrkesskador som berättigar till ersättning. På så sätt blir även skador som är typiska för kvinnor beaktade. Enligt den förnyade arbetarskyddslagen skall arbetsgivaren vidta åtgärder för att undvika belastningsskador.

En del av jämställdhetsintegreringen, ett av dess specialområden, är att undersöka användningen av offentliga medel, och granska hur jämlikt de fördelas mellan könen. Det handlar om könsmedveten budgetering eller om integrering av köns- och jämställdhetsperspektivet i budgeten. I Finland har social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med finansministeriet utvecklat jämställdhetsintegreringen av budgeten. Målet är att statens budget 2008 är sammanställd enligt nya anvisningar som beaktar integreringen av könsperspektivet i budgetarbetet.

För att lyckas med att genomföra jämställdhetsintegreringen i statsförvaltningen krävs att tjänstemännen är tillräckligt insatta i frågeställningarna. Ministerierna har tillsammans arrangerat utbildning i jämställdhetsintegrering och jämställdhetsanalyser sedan 2004. Målet är att köns- och jämställdhetsperspektivet ska ingå i ministeriernas interna utbildningsprogram med början i arbetsplatsorienteringen.

Jämställdhetsintegreringen kräver att personerna får många aha-upplevelser och har en vilja att lära sig nytt. Statstjänstemän och andra som arbetar med jämställdhetsintegrering har upptäckt hur intressant det är att ifrågasätta och se på saker på ett nytt sätt.

Jämställdhetsintegrering – en strategi för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män

Karin Hovde – Endast en liten del av politiken kan sägas vara könsneutral. Vårt sätt att vara kvinnor och män på håller på att förändras, men vi har fortfarande drag av traditionella könsroller. Det finns fortfarande stora skillnader mellan kvinnor och män, när det är frågan om deltagande i och inflytande på olika områden i samhället. Arbetsuppgifter, tidsan-

vändning och hälsa är områden där man tydligt ser att kvinnor och män delvis lever olika liv och delvis på olika villkor. Detta leder till att de har olika förväntningar och behov. Därför påverkas kvinnor och män olika av politiska beslut.

För att uppnå jämställdhet behövs en ny strategi. Utöver en jämställdhetspolitik måste jämställdhetsfrågorna inkluderas i den politiska verksamheten och beaktas när man fattar avgörande beslut. Det betyder att man tar hänsyn till både kvinnor och män inom alla de områden där politik görs. Därför är jämställdhetsintegrering något som alla människor som arbetar inom politik – politisk verksamhet, planering och styrning – har ansvar för. Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv är en strategi som genomförs på högsta nivå i det norska jämställdhetsarbete och det syns i den nya jämställdhetslagen som trädde i kraft den 1 juli 2002.

Jämställdhetsintegrering innebär en stor förändring för organisationens verksamhet. För att det ska lyckas krävs en implementeringsprocess och en skräddarsydd organisering. Vilka förutsättningar krävs för att integrera ett köns- och jämställdhetsperspektiv?

Vägen till jämställdhetsintegreringen kan beskrivas med hjälp av följande faser:

Fas 1: Man bygger upp en grundläggande förståelse för jämställdhet inom organisationen genom att fastställa vad kön betyder och hur vi påverkar jämställdheten positivt i organisationen, vår politik och våra tjänster. Vilka skyldigheter har vi?

Fas 2: Man undersöker om det finns förutsättningar för en integrering av köns- och jämställdhetsperspektivet inom vår verksamhet genom att kartlägga kunskaper, motivation och de resurser som finns.

Fas 3: Planering av implementeringen och fastställande av mål för arbetet. Fördelning av uppgifter och ansvar.

Fas 4: Kartlägga betydelsen av kön inom organisationen. Vilka områden är det viktigast att satsa på? Är det viktigare att åstadkomma en jämn könsfördelning bland personalen eller att kvinnor och män får lika löner? Eller är det viktigast att samla in könsuppdelad statistik som grund för kommande tjänsteproduktion eller – planering.

Fas 5: Kartläggning och analyser. Betalar organisationen lika lön för lika arbete? Ansöker kvinnor och män om olika typer av stöd? Beter sig kvinnor och män på olika sätt?

Fas 6: Att formulera mål och åtgärder med utgångspunkt i resultat i en jämställdhetsanalys.

Fas 7: Att genomföra åtgärderna i praktiken.

Fas 8: Att följa upp resultaten.

Exempel: Miljöministeriet deltar i ministeriernas samarbetet när det gäller jämställdhetsintegreringen av statsbudgeten. De som deltar har emellertid svårigheter att verkställa detta i praktiken inom det egna ministeriet. De känner sig osäkra på sina yrkeskunskaper och på många avdelningar föds ett motstånd på grund av att anställda upplever att det inte berör dem. Den administrativa och politiska ledningen har gett tydliga direktiv hur det hela ska genomföras. Alla avdelningar kallas därför till en gemensam skolningsprocess så att alla får en grundläggande förståelse för vad det hela innebär och vad avdelningarna kan göra i praktiken. Efter en teoretisk inledning och efter en kartläggning av ministeriernas skyldigheter, går avdelningarna genom budgetposterna för att hitta de frågor, som är av betydelse ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Det görs genom att ställa följande frågor:

- Riktar sig området till människor?
- Påverkar det vardagen för några delar av befolkningen?
- Finns det skillnader mellan kvinnor och män inom det aktuella området?

Om man svarar ja på någon av frågorna har kön betydelse. Till exempel:

Område	Kommentar
Hållbar utveckling och biologisk mångfald	Inte relevant
✓ Friluftsliv	Män och kvinnor använder naturen på olika sätt. Männens andel är betydligt högre inom jakt och fiske, medan kvinnor i högre utsträckning ägnar sig åt bär- och svamplockning. Till vad använder ministeriet sina resurser?
✓ Kulturminnesmärken och kulturell miljö	Hur tar man hand om de spår som kvinnor och män lämnar efter sig? Är såväl kvinnor som män representerade i administreringen av kulturminnesmärken?
Gödsling och oljeutsläpp	Inte relevant
✓ Kemikalier som är farliga för hälsa och miljö	Reagerar kvinnor och män på olika sätt när de utsätts för kemikalier?
✓ Klimatförändringar, luftföroreningar och buller	Reagerar kvinnor och män olika på kemikalier?
✓ Internationellt miljösamarbete	Vem deltar?
✓ Regional planering	Vem bestämmer villkoren för planeringsprocesserna? Vem deltar? Vilka lyssnar man på? Hur tar man hänsyn till män och kvinnor i planeringen? Ligger könsuppdelad statistik till grund för planeringen?
Kartor och geodetisk information	Inte relevant

Med utgångspunkt i denna kartläggning fastställer miljöministeriet inom vilka områden de i fortsättningen ska arbeta. Det beror på vilka områden tyngdpunkten läggs och var den största nyttan nås. Valet av åtgärder varierar beroende på vilket område det är fråga om.

- När det handlar om stödsystem kan en åtgärd vara att analysera det nuvarande läget. Det kan också vara på sin plats att ändra ansökningskriterierna så att både mäns och kvinnors deltagande och medverkan säkerställs och att båda könen får nytta av stödsystemen.
- På högre politisk nivå såsom till exempel när det gäller den nationella transportplanen kan det finnas anledning att samla in könsuppdelad statistik som utgör utgångspunkt för politiska beslut.
- Inom mer begränsade områden, som till exempel skydd av kulturminnesmärken från medeltiden, kan det vara ändamålsenligt att kräva att förvaltaren integrerar könsperspektivet i sitt arbete och utreder i hur stor utsträckning detta sker.

Det finns olika typer av kartläggnings- och analysverktyg, men innan de kan användas på det sätt som beskrivits tidigare är det viktigt att man får medlemmarna i verksamheten/organisationen att förstå köns- och jämställdhetsperspektivets betydelse inom olika områden och varför jämställdhetsintegrering är viktigt och ändamålsenligt.

Statistik och informationsinsamling

Tiina Palotie-Heino – Statistik har en allt större betydelse i tillämpandet av jämställdhetsintegrering. Med hjälp av statistik kan man redogöra för rådande förhållanden och eventuella förändringar. Statistik och siffror om människor och deras levnadsförhållanden beskriver alltid män och kvinnor eller pojkar och flickor. Om statistiken inte uppdelas enligt kön går en enorm mängd information förlorad. Genom att dela upp fakta enligt kön erhålls ny information. Våra föreställningar om den verkliga situationen utan könsuppdelning kan vara helt felaktiga. Det är lika viktigt att ta upp skillnader mellan kvinnor och män som likheter.

Även om lagstiftningen (i allmänhet) är densamma för båda könen kan effekterna vara olika. Dessa måste man vara medveten om och kunna identifiera om man ändra skillnader mellan kvinnor och män. Endast på detta sätt kan man rikta in sig och genomföra åtgärderna på rätt sätt. Att tillämpa jämställdhetsintegrering är ingen fristående och isolerad process utan något som automatiskt bör inkluderas i all verksamhet och politik.

Största delen av den statistik och fakta som finns tillgänglig finns uppdelad enligt kön, men den uppdelade statistiken används inte särskilt ofta i publikationer, rapporter och PM. Orsakerna är säkert många. Tidigare ansåg det vara tillräckligt att till exempel beskriva antalet människor som var föremål för en planerad åtgärd och redogöra för de genomsnittli-

ga kostnaderna. Könsuppdelad statistik har ansetts för arbetsam och till och med onödig. Den tar för mycket plats i tabeller och publikationer. Fortfarande har man inte helt insett dess betydelse, och har inte ens förstått att kräva uppdelning enligt kön.

I fortsättningen bör utgångspunkten vara att all statistik och alla uppgifter som berör individer delas enligt kön, när det är möjligt med tanke på uppgifternas kvalitet och representativitet. Uppgifter som rör hushåll utgör undantag – utom då det handlar om ensamförsörjande föräldrar eller ensamstående.

När man börjar förbereda ett visst ärende eller en viss förändring, till exempel inom lagstiftningen, skall jämställdhetsintegreningen implementeras redan i början av hela processen. Inledningsvis beskrivs och formuleras det aktuella problemet eller situationen. I beskrivningen används ofta statistik som tas fram eller beställs. Dessa uppgifter delas i allmänhet till exempel upp efter ålder, område, i enlighet med vilka förmåner eller tjänster personer erhåller etc. Kön bör redan i det här skede beaktas och fakta produceras och uppdelas enligt kön. Efter detta granskas och utvärderas eventuella konsekvenser enligt kön. Analysen kan visa på överraskande konsekvenser, som ska beaktas i den slutliga framställningen, för att jämställdheten ska framskrida. Dessa könsuppdelningar och -analyser ska integreras i förslagets motiveringar. Lika viktigt är det att se till att, även uppföljningen av reformens konsekvenser genomförs med jämställdhetsanalys.

Exempel på uppnådda målsättningar i ministeriets strategi uppdelade enligt kön:

- 1) Ålderspensionens genomsnittsnivå har under åren 1995–2005 stigit i jämn takt. En könsuppdelad statistik visar att detta gäller för både kvinnor och män, men skillnaden är nästan 500 euro i månaden mellan kvinnor och män och skillnaden har inte minskat. Däremot är skillnaden mellan kvinnor och män som har pension på grund av arbetsförmågenhet mindre och denna skillnad har minskat. Pensionssystemet är det samma för båda könen, men kvinnors pension är lägre, eftersom kvinnors löner är lägre och deras yrkeskarriär vanligtvis kortare på grund av barnafödande. Dessutom har de äldre kvinnorna inte förvärvsarbetat i samma utsträckning som kvinnor gör idag. I arbetsförmåghetspensionerna finns det små skillnader mellan könen, eftersom man så att säga kompenserar för kommande tid, d.v.s. då pensionen beräknas antas att personen i fråga har arbetat fram till pensionsåldern. Detta gynnade och förlängde tidigare i synnerhet kvinnornas yrkeskarriär i förhållande till den verkliga situationen.
- 2) Reducering av sjukfrånvaron har varit ett centralt mål. Under perioden 1996–2005 ökade den genomsnittliga sjukfrånvaron något. Om man analyserar sjukfrånvaron ur ett könsperspektiv så visar det sig att den ökat särskilt hos kvinnor.

- 3) Minskningen av arbetsoförmögenhetspensionerna är också ett centralt mål. Om man granskar dem som pensionerats på grund av arbetsoförmögenhet i åldersklassen 35–45 år visar det sig att antalet ökat fram till år 2003. Efter det har antalet sjunkit. En könsanalys visar att minskningen endast gäller männen.
- 4) Alkoholrelaterade sjukdomar och alkoholförgiftning är en allt vanligare dödsorsak. Antalet dödsfall har ökat dramatiskt de senaste åren. 80 procent av fallen är män. Å andra sidan har antalet fördubblats både bland män och kvinnor sedan 1994.
- 5) Folkpensionen höjdes senast hösten 2006. Höjningen berörde cirka 480 000 personer. 70 procent av personerna var kvinnor. Av de personer över 80 år som fick folkpension var 76 procent kvinnor. Om man å andra sidan ställer denna siffra i proportion till dem som fyllt 80 år, kan konstateras att 60 procent av männen och 79 procent av kvinnorna över 80 år har erhållit en förhöjning.

Social- och hälsovårdsministeriet tillhör de första inom statsförvaltningen som varit föregångare och visat hur köns- och jämställdhetsperspektivet integreras i alla dokument, program och projekt. Jämställdhetsintegreringen används allt mer i såväl strategi, olika politiska program och resultatavtal som i verksamhetsberättelser och uppföljningsdokument och införs efter hand i statsbudgeten från och med 2007. Jämställdhetsanalyser måste genomföras mer än tidigare i arbetet med nya lagförslag.

Insamling av könsuppdelad statistik och data och erkännande av dess betydelse kräver fortfarande att betydelsen av detta uppmärksammas och att kunskandet utvecklas. Långt handlar det om att på ett bättre sätt än idag använda existerande fakta och att mer effektivt utnyttja åtgärder och resurser. Detta är något som kräver övning från alla parter.

Administrationens uppföljningsmekanismer: Finansministeriets Controller-funktion

Jan Holmberg – Controllerfunktionen inom finansministeriet främjar genom sin verksamhet målet för en hållbar ekonomi. Genom att den utvecklar statsekonomins styrsystem och bokslutsrapportering främjar den dessutom rättvisan mellan generationerna.

De lagstadgade uppgifter som ingår i finansministeriets controllerfunktion består i att kontrollera att uppgifterna i bokslutsrapporten är korrekta och tillgängliga samt att styra och samordna statens revisionsberättelse. I uppgifterna ingår också att säkerställa och främja statens ekonomi och verksamhetens styrmekanismer, som hur statens budgetprocess fungerar.

Till Controllerfunktionens styrkor hör den självständiga rätten att presentera iakttagelser och åtgärdsförslag och rätten att inskaffa information, en rätt som står över den lagstadgade sekretesskyldigheten. Funktionen är

en stabsfunktion inom statsförvaltningen, som betjänar alla ministerier, och den är självständig i förhållande till finansministeriet.

Finansministeriets controller enhet deltar både i arbetet inför statens budgetprocess och i utarbetandet av statens revisionsberättelse och i budgetens styrning och utvärdering.

I statens revisionsberättelse ingår ett utlåtande med utvärdering från statsrådets controller om att uppgifterna i revisionsberättelsens är korrekta och tillgängliga. I utlåtandet läggs vikt vid hur väl revisionsberättelsen rapporterar om hur de målsättningar som har ställts i statens budget har uppnåtts, och de resultat som uppnåtts i statens verksamhet.

Controllerfunktionen utvärderar och yttrar sig om budgetförslagets struktur, förslagets målsättningar och budgetförslagets användbarhet i beslutsprocessen. I utvärderingen läggs vikt vid hur bestämmelserna om utarbetande av budgeten genomförs, bland annat implementeringen av jämställdhetsintegrering. Controllerenheten kan även komma med förslag om hur planeringsprocessen och budgetpropositionens allmänna struktur kan utvecklas.

I budgetförslagen för år 2007 skulle ministerierna för första gången inkludera ett avsnitt om jämställdhetsintegrering. På grund av de försenade anvisningarna var det bara tre av tretton ministerier som inkluderade detta obligatoriska avsnitt i budgetförslagen:

- Handels- och industriministeriet tog i sitt förslag upp främjandet av kvinnligt företagande, och anslag för lån till kvinnliga företagare från ministeriets huvudtitel.
- I social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel var inskrivet att ministeriet jämställdhetsintegrerar alla strategiska projekt.
- Arbetsministeriet redovisade i sitt budgetförslag statistik över kvinnors och mäns andel i sysselsättningsåtgärderna.

En första uppskattning tyder på att inarbetandet av jämställdhetsintegrering vid budgeteringen står inför flere utmaningar:

- Utvärderingen ska grunda sig på en tillräckligt djupgående jämställdhetsanalys av budgeten.
- För att ministerierna i tillräckligt hög utsträckning i budgetarbetet ska satsa på jämställdhetsintegrering ska finansministeriet verkligen förplikta sig till att följa upp punkten om jämställdhetsintegrering i bestämmelserna om utarbetandet av budgeten.
- För att förhindra att budgetboken blir för omfattande ska presentationen av jämställdhetsintegreringen vara kortfattad.
- Jämställdhetsintegreringen får inte enbart bli en skrivning i budgeten, utan ska framför allt göras till en del av det strategiska beslutsfattandet och beredningen av lagstiftning.

- Utvärderingen ska även lyfta fram olika motstridiga effekter av jämställdhetsintegrering.
- De planerade effekterna ska följas upp på ett effektivt sätt, bland annat i den årliga revisionsberättelsen.

Genom att jämställdhetsintegrera statsbudgeten lyfter fram en användning av verksamheten och anslagen, där det förekommer potentiellt asymmetriska könseffekter. I granskningen kan även framhävas olika konsekvenser inom olika resultatskategorier, som påverkan på samhället, produktion och styrning av mänskliga resurser. Genom att lyfta upp konsekvenser av jämställdhetsintegreringen i statsbudgeten stöds en allmän integrering av köns- och jämställdhetsperspektivet som en del av god förvaltning.

Nordiska könsglasögon i praktiken – Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv inom Nordiska ministerrådet

Reetta Siukola – Jämställdhet mellan könen främjas vanligtvis genom en dubbelstrategi. Det innebär att det finns en skild jämställdhetspolitik med särskilda åtgärder och en strategi för jämställdhetsintegrering med vars hjälp köns- och jämställdhetsperspektivet inkluderas tväradministrativt i all verksamhet. Man har med andra ord förstått att det inte räcker med en särskild jämställdhetspolitik, om det innebär att man inom de övriga politikområdena inte på något sätt behöver ta hänsyn till jämställdhetsfrågor.

Inom Nordiska ministerrådet har integreringen av ett köns- och jämställdhetsperspektiv systematiskt förts framåt under tio års tid vid sidan av särskilda jämställdhetspolitiska åtgärder. MR-SAM godkände den första handlingsplanen för hela ministerrådet år 1997. Den gav varje sektor huvudansvaret för att främja jämställdheten inom det egna samarbetsområdet och en arbetsgrupp tillsattes för att diskutera hur i praktiken genomföra integreringen av ett köns- och jämställdhetsperspektiv.

Integreringen förankrades i MR-SAM:s beslut från år 2000. Då beslöts att varje ministerråd har huvudansvaret för jämställdhetsintegrering inom det egna samarbetsområdet och att varje institution och alla samarbetsområden skulle fastställa de egna jämställdhetspolitiska målen. Från år 2003 har budgeten innehållit ett sammandrag om hur arbetet av jämställdhetsintegrering i verksamheten framskrider och integrering av könsperspektivet budgeten. Dessutom har ministerrådet följt rekommendationer för kvotering gällande sammansättningen i ämbetsmannakommittéer, styrelser i de nordiska institutionerna, utskott, kommittéer och arbetsgrupper.

I praktiken är den nuvarande situationen i Nordiska ministerrådet sådan att det inte genomförs en systematisk jämställdhetsintegrering. Integreringen har gått framåt på pappret: Det finns beslut, rekommendationer, metoder och särskilda projekt för jämställdhetsintegreringen. Det utförs kartläggningar och i någon mån följs det upp hur jämställdhetsintegreringen framskrider. Det största arbetet med integrering av ett köns- och

jämställdhetsperspektiv sker dock fortfarande i jämställdhetssektorn. Jämställdhetsintegreringen i ministerrådet skulle verkligen behöva få en extra knuff framåt.

Rent konkret skulle det behövas många olika typer av åtgärder inom de olika samsamarbetssektorerna. Det allra första vore att utreda vilka verksamheter inom sektorerna är sådana att de kan ha en inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Verksamhetsområdet ska alltså kartläggas ur ett könsperspektiv. Efter kartläggningen ska man sätta upp tydliga mål och vidta konkreta åtgärder för att börja främja jämställdheten.

I verkligheten har hittills lite gjorts för Jämställdhetsintegreringen inom de olika sektorerna. Enligt de kartläggningar av jämställdhetsintegreringen som genomförts av jämställdhetssektorn har för närvarande endast ett samsamarbetsområde en jämställdhetsplan, det är jord- och skogsbrukssektorn, medan de andra sektorerna antingen konstaterar att jämställdhet inte finns dagordningen eller att det är integrerat i planerinegn av den övriga verksamheten. Ett integrerat tema kan dock ibland betyda att det inte finns någonstans. Det ser alltså ut som om man inte i tillräckligt hög grad erkänner betydelsen av jämställdhet eller kan inte ens ifrågasätta det.

Nordiska ministerrådet erbjuder ett bra forum för att utveckla och genomföra integreringen av köns- och jämställdhetsperspektiv. De nordiska länderna är kända i världen som föregångsländer när det gäller jämställdhet mellan könen. De nordiska länderna har också haft mer fördelar av jämställdheten än enbart det goda ryktet. Flera internationella analyser visar att jämställdhet mellan könen har varit en faktor i uppbyggnaden av den nordiska konkurrenskraften. De nordiska länderna har både en skyldighet och en rättighet att föra köns- och jämställdhetsintegreringen framåt inom olika forum. Om Norden verkligen vill vara stolt över jämställdheten mellan könen måste den även göras till en mer grundläggande del av ministerrådets verksamhetsprinciper. Endast på det sättet kan vi utgöra ett exempel för andra och kräva insatser av andra för att förverkliga jämställdhet mellan könen.

Källor

- Council of Europe 1998. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. Council of Europe, Strasbourg.
- De nordiska ländernas framgång i internationella jämförelsestudier 2006. Utrikesministeriet. Nordiska ministerrådets sekretariat. Hämtdatum 19.2.2007, <http://www.norden2007.fi/public/default.aspx?nodeid=36263&contentlan=1&culture=fi-FI>.
- Ett år av förnyelse. Året som gick i Nordiska rådet och Nordiska Ministerrådet. Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets årsredovisning 2005. Hämtdatum 19.2.2007, <http://www.norden.org/pub/ovrigt/ovrigt/ANP2006708.pdf>.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG om likabehandling av kvinnor och män när det gäller möjligheter till arbete och yrkesutbildning, karriärmöjligheter samt arbetsförhållanden.
- Gender Mainstreaming i Norden – en strategi för jämställd arbetsmarknads och ungdomspolitik. Slutrapport från det Nordiska Mainstreamingsprojektet. TemaNord 2000:580. Nordisk Ministerråd.
- General sekreterarens brev till ministerrådet och ämbetsmannakommittéerna 29.6.2000. Integrering av köns- och ligestillingsaspektet i Nordisk Ministerråds verksamhet.
- Integrering av jämställdhet i Nordiska ministerrådets verksamhet. MR-SAM:s beslut 9.12.1997.
- Integrering av jämställdhet i det nordiska samarbetet. Rapport till Nordiska rådet 2006.
- Integrering av köns- och jämställdhetsaspekten i Nordiska ministerrådets verksamhet. Projektgruppens rapport 1999 (på finska). Hämtdatum 19.2.2007, http://norden.finland.fi/netcomm/ImgLib/5/50/integrering_i_nmrs_finsk.pdf.
- Integrering av köns- och jämställdhetsperspektivet i Nordiska ministerrådets verksamhet 2001. Rapport om sektorernas målsättningar och prioriteringar för integrering jämställdhetsaspektet i Nordiska ministerrådets verksamhet.
- Integrering af köns- og ligestillingsaspektet i Nordisk Ministerråds virksomhed 2000. Divs 2000:813. Nordisk Ministerråd.
- Ligestillingshandlingsplan for jord- og skovbrugssektoren i nordisk Ministerråd 2002. ANP 2002:764. Nordisk Ministerråd.
- Med fokus på kön är målet ett jämställt samhälle. Nordiskt jämställdhetssamarbete 2006–2010. Hämtdatum 19.2.2007, <http://www.norden.org/pub/velfaerd/jamstallldhet/sk/ANP2006702.pdf>.
- Mænd og kvinders repræsentation i det nordiske samarbejde 2005. Ligestillingsstatistik, Mars 2006. Bilaga 3. Rapport till Nordiska rådet 31.10–2.11.2006.
- Möjligheternas Norden Nära Dig. Finlands program för Nordiska ministerrådet 2007.
- Nordisk regionalpolitisk samarbetsprogram 2005–2008. Hämtdatum 26.2.2007, <http://www.norden.org/pub/miljo/regional/sk/ANP2005710.pdf>.
- Nu handlar det om pengarna. Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i de nordiska statsbudgetarna 2006. ANP 2006:765. Nordiska ministerrådet.
- Platform for Action 1995. The United Nations Fourth World Conference on Women. Beijing, China, September 1995.
- Projekter i et kønns- og ligestillingsperspektiv. En veileder for søkere av prosjektmidler. Hämtdatum 26.2.2007, <http://www.norden.org/pub/velfaerd/jamstallldhet/sk/ANP2005719/>.
- Rapport om ministerrådets förslag. Nordiskt samarbete inom jämställdhet 2004.
- Roadmap for equality between women and men 2006–2010. European Commission 2006.

Samarbetsministrarnas möte 14.6.2000, dokument 12/2000.

Steg för steg. Att arbeta med gender mainstreaming som strategi 2003. ANP 2003:716. Nordiska ministerrådet.

Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap. 2005. World Economic Forum (WEF). Hämtdatum 19.2.2007, <http://www.weforum.org/pdf/Global%5FCompetitiveness%5FReports/Reports/gender%5Fgap.pdf>.