





# Integrering av ett köns och jämställdhetsperspektiv i de nordiska statsbudgetarna

Delrapport: Landrapporter

## **Integrering av ett köns och jämställdhetsperspektiv i de nordiska statsbudgetarna**

TemaNord 2006:571

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2006

ISBN 92-893-1388-9

Tryck: Ekspressen Tryk & Kopicenter

Upplaga: 500

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

Publikationen kan beställas på [www.norden.org/order](http://www.norden.org/order). Fler publikationer på [www.norden.org/publikationer](http://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](http://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

Förord .....	7
1. Danmark .....	9
1.1 Indledning .....	9
1.2 Baggrund .....	11
1.3 Lovgivning og mål .....	13
1.4 Beskrivelse af Danmarks budgetproces .....	13
1.5 Ældregruppen og ældrepolitikken .....	15
1.6 Værktøjskassen.....	18
1.7 Opsamling .....	20
2. Finland.....	23
2.1 Introduction .....	23
2.2 The Finnish Budget Process .....	23
2.3 Gender Mainstreaming .....	25
2.4 Government Plan of Action for Gender Equality 2004–2007 .....	26
2.5 Gender Impact Assessment of the Budget.....	28
3. Island .....	31
3.1 Introduction .....	31
3.2 The Icelandic Budget Process .....	31
3.3 Gender Mainstreaming .....	32
3.4 Overview of the project.....	34
3.5 Conclusions .....	37
4. Norge.....	39
4.1 Organiseringen av det statlige likestillingsapparatet .....	39
4.2 The Budgetary Process in Norway .....	40
4.3 Kjønnssoppdelt statistikk i Norge .....	41
4.4 Situasjonsbeskrivelse: resultater ved avslutningen av det nordiske samarbeidsprosjektet.....	42
4.5 Bakgrunn for det pågående arbeidet med "kjønnsbudsjettering".....	44
4.6 Spesifikke regjeringsbeslutninger på området.....	46
4.7 Integreringsarbeidet i budsjettprosessen.....	46
4.8 Spin off.....	49
5. Sverige.....	51
5.1 Sammanfattning .....	51
5.2 Jämställdhetspolitiska utgångspunkter och mål.....	51
5.3 Jämställdhetsintegrering som ett långsiktigt förändringsarbete .....	52
5.4 Jämställdhetsintegrering av den statliga budgetprocessen.....	57
5.5 Avslutande reflektioner .....	65
6. Metoder .....	71
Referenser .....	73



# Förord

Det här är en delrapport i avrapporteringen av projektet ”Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen” som bedrivits under perioden 2004–2006. Här redovisar de fem nordiska regeringskanslierna sitt arbete i relation till projektet. Under projekttiden har både pilotprojekt och eget utvecklingsarbete bedrivits. I slutet på rapporten finns också en sammanfattning av de metoder som tagits fram i Norden för att genomföra jämställdhetsanalyser och könskonsekvensanalyser.

Projektets sammanfattande rapport redovisas i rapporten ”Nu handlar det om pengarna” som utges i Nordiska Ministerrådets serie ANP.

Nordiska Ministerrådet har ett långsiktigt mål att bidra till att de nordiska länderna utifrån sina politiska mål och förutsättningar integrerar ett köns- och jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen och statsbudgeten, samt säkerställer att köns- och jämställdhetsperspektivet blir synligt inom ramen för förändringar i de nordiska välfärdsstaterna.





# 1. Danmark

## 1.1 Indledning

Ligestilling for kvinder og mænd følger en toleddet strategi i Danmark: For det første iværksættes særlige initiativer for at fremme ligestilling på områder som f.eks. til at få flere kvinder i ledelse og flere mænd i omsorgssektoren, og for det andet arbejdes der med at gøre ligestilling til en integreret del af indsatser og initiativer på andre politikområder. Sidstnævnte er den såkaldte kønsmainstreamingstrategi, der skal sikre, at begge køns interesser og behov tages i betragtning på alle områder og niveauer.

Retningslinjerne for dansk ligestillingspolitik fremlægges hvert år for det danske parlament (Folketinget) i minister for ligestillings redegørelse for det forgangne år og perspektiv- og handlingsplan for det kommende år. Prioriteterne for dansk ligestillingspolitik skifter således fra år til år, selvom mange indsatser strækker sig over flere år. I 2006 koncentrerer opgaverne sig om de overordnede prioriteter:

- Ligestilling som global konkurrenceparameter
- Nye øjne på kønsrollerne og friske kræfter i ligestillingsarbejdet
- Ligestilling modvirker vold og udnyttelse
- Mangfoldighed er guld værd

Arbejdet med kønsmainstreaming, som dette projekt er en del af, foregår parallelt og i tæt sammenhæng med arbejdet med de overordnede prioriteter. Organiseringen af arbejdet med kønsmainstreaming i Danmark er beskrevet nedenfor.

### *Det danske projekt om ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen*

De statslige budgetter afspejler de politiske beslutninger om udgifts- og skattepolitikken i et givet år. Budgetterne afspejler dermed de statsfinansielle konsekvenser af indeværende års samt tidligere års politiske beslutninger. En ligestillingsvurdering af dele af budgettet kan afdække, hvordan de økonomiske ressourcer fordeles mellem mænd og kvinder, og evt. utilsigtede ligestillingsmæssige konsekvenser af vurderes.

Den danske finanslov afskille sig fra statsbudgetterne i flere af de øvrige nordiske lande, idet finansloven hverken indeholder specifikke emnebilag eller generelle beskrivelser af den økonomiske politik. Finansloven er derfor ikke det naturlige sted at afrapportere ligestillingsvurde-

ringer. Ligestillingsvurderinger kan foretages i budgetanalyser og i forbindelse med lovgivende arbejde.

Det danske projekt har taget udgangspunkt i en enkelt budgetpost, som er blevet ligestillingsvurderet.

Sammenlignet med de andre nordiske projekter har det danske projekt været et projekt på mikroplan. I et samarbejde mellem Finansministeriet, Ligestillingsafdelingen og Socialministeriet valgte vi i Danmark at foretage en ligestillingsvurdering af de såkaldte satspuljemidler<sup>1</sup> til ældre fra 2000 til 2004.

Fordelingen af satspuljemidlerne til ældre er et område, hvor man kan se på nogle konkrete ydelser og aftagere og er dermed et velegnet eksempel til at illustrere formålet med en ligestillingsvurdering af ressourcefordelingen. Desuden var det en formodning forud for projektets start, at ældreområdet kunne være et område med utilsigtede skævheder i mænds disfavør.

Ligestillingsvurderingen ligger desuden til grund for udviklingen af en værktøjskasse til budgetmedarbejdere i centraladministrationen.

Værktøjerne er dog generelle og kan bruges af budgetmedarbejdere og andre ansatte i andet offentligt regi, herunder i kommunerne.

Værktøjsskassen består af en tjekliste med en FAQ for ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen. Det vil sige en række typiske problemer, der kan opstå i forbindelse med en ligestillingsvurdering af ressourcefordelingen samt forslag til løsninger af disse problemer.

Problemstillingerne er desuden illustreret ved en række praktiske eksempler.

Ligestillingsvurderingen af satspuljemidlerne til ældre viste, at mænd generelt var underrepræsenteret i de initiativer, der blev gennemført. Særligt i forhold til sociale aktiviteter og idrætsaktiviteter var der en signifikant underrepræsentation af ældre mænd. Det viste sig, at der gennemsnitligt var en fordeling blandt deltagerne i aktiviteterne på 75 pct. kvinder og 25 pct. mænd mod en fordeling i målgruppen, de +65-årige, på 60 pct. kvinder og 40 pct. mænd.

Arbejdet med ligestillingsvurderingen af satspuljemidlerne gav et indblik i, hvilke forhindringer der kan være i arbejdet med ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen. Det var særligt vanskeligt at få fremskaffet kønsopdelt statistik for modtagergruppen og for resultaterne. For eksempel findes der i Danmark ikke kønsopdelt statistik over hjemmehjælpsmodtagere, og det er derfor svært at se, om aktiviteterne rettet mod hjemmehjælpsmodtagere har en målgruppe med en kønsfordeling, der svarer til den generelle fordeling blandt hjemmehjælpsmodtagere.

I en række af projekterne har datamæssige begrænsninger umiddelbart gjort det vanskeligere at foretage en ligestillingsvurdering. Uden kønsop-

---

<sup>1</sup> Satspuljen er en pulje, der anvendes til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på at forbedre vilkårene for overførselsmodtagere og til forebyggende foranstaltninger mv. over for svage grupper. Udmøntningen af satspuljen sker på finansloven.

delt data om målgruppen bliver vurderingerne således løsere, fordi de foretages på baggrund af approksimative beregninger, herunder gennemsnitstal for målgruppen.

## 1.2 Baggrund

Det tværministerielle mainstreamingprojekt startede i marts 2001. Det overordnede ansvar for det tværgående kønsmainstreamingsprojekt varetages af en ministernedsat tværministeriel styregruppe, hvor medlemmerne er chefer fra samtlige ministerier. Ligestillingsministerens departementschef Thomas Børner er formand for gruppen. Ligestillingsministerens afdeling er sekretariat og yder eksperthjælp til projektet.

Kønsmainstreamingprojektet er organiseret omkring tre centrale aktører med forskellige ansvarsområder:

### *Styregruppen*

Styregruppen har det overordnede ansvar for kønsmainstreamingprojektet, herunder implementeringen af den samlede kønsmainstreamingstrategi i de statslige organisationer. Derudover skal den koordinere arbejdet med kønsmainstreaming ministerierne imellem og sørge for, at der sker erfaringsudveksling på tværs af ministerier.

### *Netværket*

Netværket består af en kontaktperson fra hvert ministerium og af øvrige medarbejdere, der arbejder med kønsmainstreaming. Kontaktpersonerne har til opgave at være bindeled mellem styregruppen og Ligestillingsafdelingen. Netværket er et forum til udveksling af erfaringer og viden med kolleger på tværs af ministerier. Netværkets medlemmer og i særlig grad kontaktpersonerne er ambassadører for kønsmainstreamingarbejdet på den måde, at de skal være med til at drive arbejdet frem og formidle resultaterne af kønsmainstreamingarbejdet internt blandt kolleger i ministerierne, på Internettet mv.

### *Ligestillingsafdelingen.*

Ligestillingsafdelingen fungerer som sekretariat og yder eksperthjælp til kønsmainstreamingprojektet. Ligestillingsafdelingen er således sekretariat for både styregruppe, arbejdsgrupper, kontaktpersoner og netværk. Derudover arrangerer Ligestillingsafdelingen uddannelse, sparrer på projektidéer, holder oplæg i ministerierne, udarbejder nyhedsbreve, støtter formulering af projektbeskrivelser, bygger broer mellem ministerier etc. Formålet med denne organisering er, at sikre den rette ledelsesforankring i *styregruppen*, at opbygge kapacitet og kompetence i *netværket* og blandt kontaktpersoner samt at understøtte partnerskabet mellem ressortministe-

rier og den faglige ekspertise på køn og ligestilling i Ligestillingsafdelingen.

Det samlede kønsmainstreamingprojekt er styregruppens ansvar. Styregruppen er ansvarlig for helheden og bredden og kan komme med forslag til aktiviteter.

Kønsmainstreamingprojektets overordnede mål er:

- at køns- og ligestillingsperspektivet indgår naturligt og integreret i centrale dele af ministeriernes kerneopgaver, og
- at ministerierne i deres arbejde er i stand til at se de ligestillingsmæssige udfordringer i samfundet indenfor deres eget ressortområde.

For at opnå disse mål skal der sættes ind på følgende områder:

- Der skal udvikles metoder og værktøjer til at ”kønsmainstreame” inden for de kerneopgaver og opgavefelter, som ministerierne, deres styrelser og enheder varetager, f.eks. i forhold til lovgivning, vejledninger, kampagner, budgetvurderinger, data og analysearbejde, vidensproduktion etc.
- Disse værktøjer og metoder skal udbredes og gøres tilgængelige for andre dele af organisationen.<sup>2</sup>

Der er i forbindelse med det tværgående kønsmainstreamingprojekt blevet udviklet fire værktøjer, som er offentliggjort på hjemmesiden [www.lige.dk/koenmainstreaming](http://www.lige.dk/koenmainstreaming). Det drejer sig foruden værktøjet til ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen om værktøj til arbejdet med kønsopdelt data og statistik, værktøj til kampagner og oplysningsarbejde samt værktøj til ligestillingsvurderinger af lovforslag. Værktøjet til ligestillingsvurderingen af ressourcefordelingen var det fjerde og foreløbigt sidste værktøj, der er blevet udviklet.

Styregruppen for det tværministerielle mainstreamingsprojekt besluttede i sin handlingsplan for mainstreaming 2002–2006 at nedsætte en arbejdsgruppe om ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen. Denne arbejdsgruppe skulle foretage en ligestillingsvurdering af satspuljemidlerne til ældre, og skulle desuden udvikle værktøjet til ligestillingsvurdering af ressourcefordelingen.

Ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen var ligeledes et af indsatsområderne for ligestillingssamarbejdet i Nordisk Ministerråd. Her var nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af en repræsentant fra hhv. Finansministeriet og Ligestillingsafdelingen i Danmark. For at undgå dobbeltarbejde deltog de samme repræsentanter i den danske arbejdsgruppe, der yderligere bestod af en repræsentant fra Socialministeriet, en repræsentant fra Kulturministeriet, en ekspert på ældreområdet samt en

---

<sup>2</sup> Fra ”Handlingsplan for det tværministerielle mainstreamingsprojekt 2002–2006”.

ekspert i økonomi. Afdelingschef i Ligestillingsafdelingen, Vibeke Abel, var formand for arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde med fremlæggelse af analysen og værktøjet i efteråret 2005.

### 1.3 Lovgivning og mål

I den danske ligestillingslov er følgende beskrevet om de offentlige myndigheders forpligtelser:

”Offentlige myndigheders forpligtelser

§ 4. Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning.”

Lovgivning er et ganske klart krav om, at alle offentlige myndigheder skal arbejde for ligestilling. For at opfylde denne forpligtelse har der fundet et omfattende arbejde sted med at udvikle nye redskaber og metoder i ligestillingsarbejdet.

I handlingsplanen for det tværgående mainstreamingsprojekt er et af målene for 2006, at alle ministerier kønsmainstreamer hele eller dele af deres budget.

### 1.4 Beskrivelse af Danmarks budgetproces

I Danmark er finansloven statens budget, som fastlægger størrelsen og fordelingen af de samlede udgifter. Loven vedtages af Folketinget (parlamentet), der har bevillingsmyndigheden og udøver kontrol med bevillingernes anvendelse. Ifølge den danske grundlov må der hverken afholdes udgifter uden en forudgående bevilling eller opkræves skat, som ikke først er fastsat ved lov.

Finanslovsforslaget skal ifølge den danske grundlov senest fire måneder før påbegyndelse af et nyt finansår forelægges for Folketinget, som skal vedtage en finanslov eller en midlertidig bevillingslov inden finansårets start den 1. januar. Folketinget kan ikke selv fremlægge et finanslovsforslag, men har ret til at beslutte ændringer i regeringens finanslovsforslag før vedtagelsen af finansloven.

Selve udarbejdelsen af finanslovsforslaget foretages af regeringen, idet finansministeren på regeringens vegne koordinerer budgetlægningen og forelægger finanslovsforslaget for Folketinget. I løbet af året koordineres den løbende budgetopfølgning af Finansministeriet, som afrapporteres til Folketinget i Finansministeriets Budgetoversigter<sup>3</sup>. Forud for fremlæggelsen af regeringens finanslovsforslag er der gået en lang forberedelsesfase i Finansministeriet og i de øvrige ministerier.

<sup>3</sup> For yderligere information se [www.fm.dk](http://www.fm.dk)

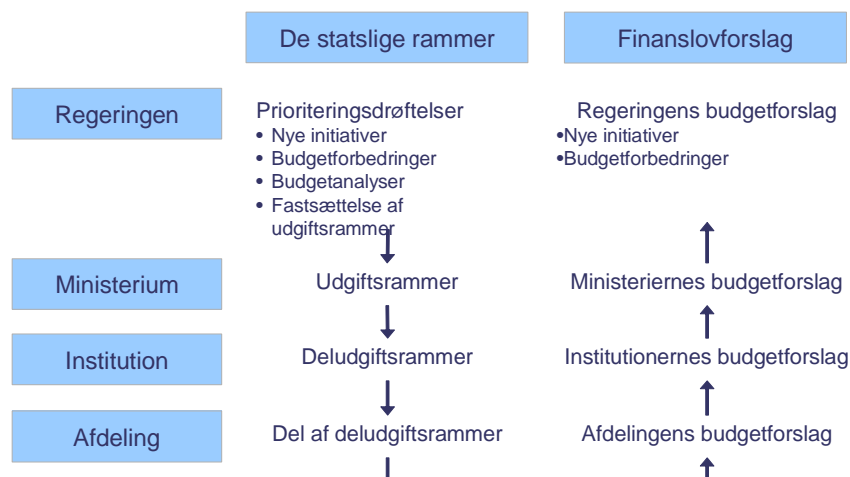
Den samlede tidsplan for finanslovsprocessen ser typisk således ud:

Januar	Udarbejdelse af prioriteringsoplæg i Finansministeriet. Udmelding af udgiftsrammer til ministerområder
Februar	Finansministeriets indkaldelse af bidrag til finanslovsforslaget fra ministerierne
Ultimo april	Ministerierne afleverer bidrag til finanslovsforslaget
Maj – juni	Gennemgang af ministeriernes bidrag til finanslovsforslaget i Finansministeriet samt diskussion med ministerier om forslagets udformning, nye initiativer mv.
August	Færdigbudgettering af finanslovsforslaget, herunder indtægts siden på grundlag af en ny konjunkturvurdering
Ultimo august	Finanslovsforslaget fremsættes
Primo september	1. behandling i Folketinget
Primo november	Politiske aftaler om finansloven
Medio november	Regeringens ændringsforslag, der indeholder følgerne af de politiske aftaler om finansloven
Ultimo november	Regeringens konjunkturafhængige ændringsforslag, der afspejler en opdateret konjunkturvurderings betydning for finanslovsforslagets indtægts- og udgiftsside
Medio december	3. behandling og vedtagelse af finansloven i Folketinget

I Finansministeriet påbegyndes finanslovsprocessen med udarbejdelsen af et prioriteringsoplæg, der har til hensigt at fastlægge de overordnede principper og økonomiske rammer for den offentlige udgiftspolitik, herunder særligt finanslovsforslaget. Med afsæt i prioriteringsoplægget udmeldes et forslag til rammer for statens samlede udgifter til forbrug (driftsrammen), til tilskud og indkomstoverførsler (overførselsbudgettet og budgetteringsrammen) i ministerierne og anlæg (anlægsbudgettet).

Det statslige rammesystem er opbygget således, at Finansministeriet efter fastlæggelsen af de samlede rammer udmelder særskilte rammer for de enkelte ministerområder. Ved ministeriernes efterfølgende udarbejdelse af deres bidrag til finanslovsforslaget, skal de holde sig inden for de tildelte rammer. For at sikre dette vil ministerierne ofte foretage en opdeling af den tildelte ramme på områder, ordninger eller institutioner, som herefter anmodes om at tilpasse aktiviteterne til den tildelte økonomiske ramme i forbindelse med udarbejdelsen af deres bidrag, jf. figur 1.

Figur 1. Fra udgiftsrammer til finanslovsforslag



Konkret omfatter finansloven mange forskellige typer finanslovskonti fordelt på ministerområder. Eksempelvis er driftsbevillingen i 2006 knap 7,1 mia.kr. til politiet og anklagemyndigheden og 7 mio.kr. til Jagt- og Skovbrugsmuseet. Dermed er der store forskelle i de enkelte finanslovskontis omfang. På finansloven budgetteres endvidere udgifter til forskellige indkomstoverførsler, og den særlige satspulje, der anvendes til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på at forbedre vilkårene for overførselsmodtagere og til forebyggende foranstaltninger mv. over for svage grupper, udmøntes også på finansloven.

### *Satspuljen*

Satspuljen har eksisteret siden begyndelsen af 1990'erne. Der overføres et puljebeløb til satspuljen efter nærmere kriterier for udviklingen i årslønnen. Der blev overført midler til satspuljen for første gang i finansåret 1993.

Satspuljen skal ifølge lovgrundlaget gå til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med henblik på forbedring af vilkårene for overførselsmodtagere og svage grupper. Satspuljen forhandles bredt i Folketinget, alle partier undtagen Enhedslisten deltager i satspuljeforliget. Der er i forligskredsen enighed om, at satspuljemidlerne kan anvendes til en bred vifte af foranstaltninger til gavn for overførselsindkomstmodtagere og svage grupper, herunder til forebyggende foranstaltninger mv. Dermed er også grupper, der ikke modtager overførselsindkomst, men som er i risiko for at overgå til offentlig forsørgelse, omfattet af målgruppen for ordningen.

Den konkrete anvendelse af puljebeløbet fastsættes på finansloven. Satspuljeinitiativerne omfatter som regel en afgrænset periode på typisk 3–4 år, hvorefter bevillingerne bortfalder. Initiativerne kan dog blive forlænget i nye satspuljeforlig, og der kan besluttes initiativer, der lægger et permanent træk på puljemidlerne, f.eks. førtidspensionsreformen.

## 1.5 Ældregruppen og ældrepolitikken

### *Dansk ældrepolitik*

Det overordnede formål med ældrepolitikken er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv og at lette den daglige tilværelse. Det handler med andre ord om at forbedre livskvaliteten. Målet er, at så få ældre som muligt får brug for hjælp, og at det – hvis det sker – sker så sent som muligt i livet.

*Ældrepolitik og køn*

Lovgivningen på ældreområdet er i stor udstrækning en rammelovgivning, hvor det er op til kommunerne at udmønte de enkelte bestemmelser i praksis. Dette tillader kommunerne at tage højde for lokale demografiske, erhvervsmæssige eller andre forhold, når de tilrettelægger ældreplejen. I lyset heraf er køn ikke indtænkt eksplicit i de centrale ældrepolitiske initiativer. Fakta om ældregruppen

De +65-årige omfatter i alt knap 806.000 personer, hvoraf godt 42 pct. er mænd og knap 58 pct. er kvinder, *jf. tabel 1.*

**Tabel 1. Befolkningens fordeling på alder og køn, 2004.**

	Antal mænd	Antal kvinder	I alt	Andel mænd, pct.	Andel kvinder, pct.
65-69	113.201	122.548	235.749	48,0	52,0
70-74	87.021	104.234	191.255	45,5	54,5
75-79	68.384	92.177	160.561	42,6	57,4
80-84	44.242	74.659	118.901	37,2	62,8
85-89	20.749	44.760	65.509	31,7	68,3
90-94	7.025	20.411	27.436	25,6	74,4
95-99	1.140	4.785	5.925	19,2	80,8
100-104	86	491	577	14,9	85,1
105-109	4	13	17	23,5	76,5
110+	0	0	0	-	-
I alt	341.852	464.078	805.930	42,4	57,6

Kilde: Danmarks Statistik.

Der er en klar overrepræsentation af kvinder i ældregruppen og skævheden i gruppens sammensætning stiger med alderen.

Godt 173.000 personer modtog i 2004 varig hjemmehjælp, hvoraf knap 107.000 personer svarende til ca. 60 pct. af modtagerne er over 80 år.

*Ligestillingsvurderingen*

Analyserammen til dette projekt er udviklet på baggrund af en model udarbejdet af professor Diane Elson fra Universitetet i Essex. Elson opstiller en analyseramme med fire centrale niveauer: Input, aktiviteter, output og effekter. Analyserammen er derefter tilpasset dette konkrete projekt om fordelingen af satspuljemidlerne til ældre.

Det skal bemærkes, at der i analysen er foretaget en retrospektiv generel ligestillingsvurdering, som er baseret på de relativt begrænsede oplysninger, der er tilgængelige. Der bliver i vurderingen af hvert enkelt projekt lagt vægt på, hvordan man fremover yderligere kunne forbedre og uddybe ligestillingsvurderingen ved at inddrage et kønsaspekt i de enkelte projekter.



*Model for analysen til ligestillingsvurdering af fordelingen af satspuljemidlerne til ældre i Danmark:*

Input:

- Hvor mange penge er der tildelt?
- Hvem er i målsætningen for projektet målgruppen?
- Hvor mange opdelt på køn har deltaget i projektet? Svarer det til målsætningen om målgruppe? Aldersgruppe?

Aktiviteter:

- Hvilken aktivitet er der givet penge til?
- Hvordan er aktiviteten tilrettelagt og beskrevet?

Output

- Hvilke faktiske konsekvenser/resultater har aktiviteten haft? Er resultaterne som forventet? I forhold til fordelingen af kvinder og mænd?
- Havde fordelingen af midlerne til de pågældende projekter den ønskede effekt? I forhold til målsætningerne for det enkelte projekt? I forhold til målsætningerne for satspuljemidlerne? I forhold til målsætningerne for ældrepolitikken? I forhold til målsætningerne for ligestillingspolitikken om mainstreaming af køn?

Projekterne

Konkret blev der udvalgt 23 projekter, som har modtaget satspuljemidler – og hvor målgruppen er de ældre. Til de udvalgte 23 projekter er der bevilget i alt knap 95 mio. kr. i årene 2000–2004. Heraf vedrørte godt 1/3 af bevillingerne projekter, der omfatter idræt og ca. 1/3 omfatter forsknings- og udviklingsprojekter.

Knap halvdelen af projekterne, målt i såvel antal som bevilligede midler, omfattede aktiviteter, der vedrører rammebetingelser på ældreområdet, herunder efteruddannelse af personale, udvikling af kvalitetsstandarder og forskningsprojekter. I lyset af disse projekters generelle karakter har det kun i meget begrænset omfang været muligt at foretage en ligestillingsvurdering af den konkrete fordeling af midlerne til de ældre, da der jo ikke er tale om midler direkte til ældregruppen.

Målgruppen for de projekter, hvor det har været muligt at gøre en kønsfordeling op, omfatter godt 40 pct. ældre mænd og knap 60 pct. ældre kvinder. Målgruppen afviger altså sammenlagt meget lidt fra de +65-årige i alt, jf. tabel 1 ovenfor.

*Resultater af ligestillingsvurderingen*

De fleste af projekterne indeholdt ikke et indarbejdet kønsperspektiv. Men dette var ikke overraskende, da analysen var retrospektiv, og da der

ikke var noget krav om, at projekterne ved udformningen skulle indeholde et kønsperspektiv.

Desuden var der ofte ikke kønsopdelt data for projektdeltagerne, og i særlig stor grad var der ikke kønsopdelt data for resultaterne.

En undtagelse for dette var projektet ”Forebyggende hjemmebesøg hos ældre mennesker – hvordan gøres det bedst muligt?”, som var et forskningsprojekt, der undersøgte effekten på mobilitet og dødelighed, af forebyggende hjemmebesøg hos ældre.

I projektet var der indarbejdet et kønsperspektiv, da man undersøgte effekterne for hhv. mænd og kvinder. Resultaterne er meget interessante og understreger de potentielle effekter, som en ligestillingsvurdering kan have. Analysen viste nemlig, at forebyggende hjemmebesøg ikke har nogen effekt på ældre mænds mobilitet og dødelighed, mens de øger ældre kvinders mobilitet og reducerer deres dødelighed.

Et andet interessant resultat af analysen var deltagelsen i de projekter, hvor kønsopdelt data var tilgængeligt. Projekterne indenfor idrætstemaet viste, at der var en overrepræsentation af kvinder blandt deltagerne.

Nogle af idrætsprojekterne har undersøgt modtagergruppen i dybden og blandt andet spurgt til selvopfattet helbred, boligform samt hvordan de ældre havde hørt om projektet.

Svarene på disse spørgsmål var også kønsopdelte og viste blandt andet, at ældre mænd opfatter sig selv ved bedre fysisk helbred end ældre kvinder, selvom at ældre mænd generelt er ved dårligere helbred og dør tidligere end ældre kvinder.

Desuden var der kønsmæssige forskelle i, hvordan de ældre fik information om motionsprojekterne. Blandt andet fik ældre mænd i højere grad information om projekterne gennem lokalavisen, mens ældre kvinder i højere grad fik information fra andre kilder såsom besøgsvenner og dagcentre.

Resultaterne fra motionsprojekterne viste generelt, at ældre har det bedre fysisk efter deltagelse i projekterne, men resultaterne er ikke målt opdelt på køn. Det var således ikke muligt at se, om deltagelse i projekterne havde større indflydelse på det ene køn end på det andet.

## 1.6 Værktøjskassen

Analysen var blot første del af det danske projekt for ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen. Resultaterne fra analysen førte til udvikling af endnu et værktøj til den samlede værktøjskasse til kønsmainstreaming.

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

Opbygningen er den samme som for de tre andre værktøjer, der er udviklet under det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt: Data, lovgivning og kampagner. Opbygningen følger en slags FAQ<sup>4</sup>, hvor der først stilles et typisk spørgsmål, derefter kommer et forslag til en løsning af problemstillingen og til sidst understreges problemstillingen i et eksempel. For eksempel:

**Figur 2: Eksempel fra hjemmesiden for værktøjet om ligestillingsvurderinger af resourcefordelingen.**



▼ tjekliste

tjek: Hvad er formålet med og hvad betyder formålet for målgruppen?

? gode råd

Det er vigtigt, at man allerede fra starten er klar over, hvad formålet med aktiviteten er, ligesom man skal skabe sig et overblik over de potentielle konsekvenser for mænd, kvinder, piger og drenge, den ønskede målgruppe samt aktivitetens karakter.

Særligt aktivitetens karakter har store konsekvenser for, hvordan ligestillingsvurderingen skal foretages. Er der således tale om en generel ordning (fx støtte til musikskoler) eller en mere specifik ordning (fx støtte til kunstnere). Der er også vigtigt at vide, om der er tale om et projekt af en begrænset varighed, eller om en tilskudsordning/ fast bevilling.

! eksempel

[Læs eksempel >](#)

Værktøjsskassen har otte delpunkter:

1. Formål: Beskrivelse af formålet med at foretage ligestillingsvurderinger af resourcefordelingen. Argument omkring fordelene ved at foretage en ligestillingsvurdering af resourcefordelingen.
2. Timing: Forklaring af hvornår man bør foretage en ligestillingsvurdering.
3. Formål med aktiviteten: Beskrivelse af aktivitetens formåls betydning for hvordan ligestillingsvurderingen skal foretages.
4. Målgruppen: Forklaring af hvilke forbehold man skal tage i forhold til målgruppen.

<sup>4</sup> FAQ: Frequently Asked Questions, engelsk for hyppigt stillede spørgsmål.

5. Aktivitetens type: Forklaring af betydningen af aktivitetens karakter i forhold til hvordan man foretager ligestillingsvurderingen.
6. Information: Forklaring af hvilke informationer der er behov for, når du skal kønsmainstreame.
7. Metode: Kort beskrivelse af metoden bag ligestillingsvurderinger i det danske kønsmainstreamingprojekt.
8. Data: En grundig beskrivelse af datas betydning for en ligestillingsvurdering af ressourceopgørelsen. Desuden indeholder delpunktet et link til værktøjet til arbejdet med kønsopdelt data og statistik.

Layoutet i værktøjskassen er kendetegnet ved, at det er meget brugervenligt, og tilgængeligt.

Under udviklingen af værktøjet blev der interviewet budgetmedarbejdere fra forskellige ministerier (Socialministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender). Værktøjet er således udviklet på baggrund af erfaringer fra de medarbejdere, der sidder direkte med arbejdet, og som i fremtiden skal bruge værktøjet.

## 1.7 Opsamling

Projektet har generelt mange interessante resultater. Det mest åbenlyse er behovet for kønsopdelt data, når man ligestillingsvurderer ressourcefordelingen. Det er vigtigt at have kønsopdelt statistik for målgruppen både før og efter projektets gennemførelse, så man både kan tjekke repræsentationen, samt om der er forskel i effekter på de to køn.

I nogle af de projekter, hvor der var indarbejdet et kønsperspektiv, viste der sig en klar forskel mellem effekten af projekterne på mænd og kvinder. F.eks. var effekten af forebyggende hjemmebesøg positiv for kvinder, men nærmest ikke eksisterende for mænd.

Som nævnt var behovet for kønsopdelt data et gennemgående tema i projektet. Der var flere projekter, som havde meget lidt kønsopdelt data. Dette skyldtes blandt andet, at analysen var retrospektiv, og at man derfor ikke kunne fremskaffe kønsopdelt data, da projekterne allerede var afsluttet.

Dette indsnævrede antallet af projekter, der kunne ligestillingsvurderes helt til bunds, men ændrede dog ikke på konklusionen om, at der er tydelige kønsmæssige forskelle i effekten af de forskellige projekter rettet mod ældre.

Det danske projekt har produceret værktøjer, som skal hjælpe med at implementere ligestillingsvurderinger af ressourcefordeling i forvaltningen. Værktøjerne er blevet udviklet i samarbejde mellem Socialministeriet, Finansministeriet og Ligestillingsafdelingen. Desuden er de udviklet gennem interviews med budgetmedarbejdere i flere ressortministerier.

### *Perspektivering*

Der er igangsat en større proces til implementering af ligestillingsvurderinger af ressourceopgørelsen. Som en del af processen skal alle ministerier udvælge en budgetpost, der skal gennemgå en ligestillingsvurdering. Den budgetpost, der udvælges, skal være en post, hvor en ligestillingsvurdering forventes at bibringe ny relevant viden og anses for at være indenfor ministeriets kerneområder. Resultaterne offentliggøres primo januar 2007 på [www.lige.dk](http://www.lige.dk)



## 2. Finland

### 2.1 Introduction

The Government Programme 2003–2007 commits Finland to promote gender mainstreaming in the state administration. The first gender impact assessment of laws was however made already in June 2002. The Government Plan of Action for Gender Equality defines five areas of implementation for gender mainstreaming, the drafting of the budget being one of them. The budget is the declaration of intent of the Government, that is why it is important to examine its gender impacts.

### 2.2 The Finnish Budget Process

The Finnish budget process is based on chapter 7 of the Finnish Constitution, the Budget Act and Budget Decree as well as the Act on Charge Criteria of the State. Other key instruments in the planning, management and control of government finances are the operating and financial plans, overall spending limits set by the Government for the ministries, annual Budget and supplementary budgets and reporting and auditing of central government finances. Performance guidance and performance budgeting as well as budget steering according to spending limits are used, as well as commercial accounting. The general principle applied is results-based budgeting. Moreover, commercial accounting produces accrual-based returns and expenses statements.

Operating and financial plans help to implement, execute and control the Government's economic and financial policy. The Budget includes estimates for annual revenue and appropriations for annual expenditure as well as the purpose and other budget justifications of appropriations. The Budget consists of the General Strategy and Outlook, summary tables, the Budget Statement and appendices.

The yearly formulation of the budget proposal starts with the Government approval of the spending limits of the ministries. Based on them and on directives issued by the Ministry of Finance, the spending ministries issue their own directions to agencies and departments under their jurisdiction. The ministries formulate a budget for the whole of their administrative branch from the plans submitted by its agencies. The draft budget of each spending ministry is then handed to the Ministry of Finance.

The ministries' draft budgets are processed at the Ministry of Finance who gives a reply to the spending ministries by mid-July. At that point

the budget documents become public and are posted in the Internet. A series of negotiations are held between the Ministry of Finance and each ministry and finally the whole of Government handles the draft budget in mid-August.

The proposal is then submitted to the Parliament for handling at the start of the autumn session. The Finance Committee of the Parliament presents its report on the proposal and then the Budget is approved in the Parliament plenary session in December. Should there be need for any essential changes to the Budget, supplementary budget proposals can be presented in the course of the budget year.

Once the Budget has been approved the ministries confirm a breakdown of budgetary accounts for their administrative branch, which is then used as the basis for budget accounting and monitoring. Government returns and expenses are monitored by commercial accounting. The ministries carry out performance target negotiations with their agencies in order to make concrete the preliminary performance targets outlined in the budget proposal. Once performance agreements have been contracted with the agencies, the ministries must make their performance targets public.

In June of the year following the budget year, the Government submits a report on the final central government accounts setting out the management of central government finances and compliance with the budget. The report contains information on central government finances and the development of performance and social effectiveness of the administration. The Government financial controller's function ensures the trueness and fairness of the data contained in the report. Administrative branches also report on budget execution and performance targets in their reports on operations by administrative branch.

The Parliament supervises national financial administration and the execution of the Budget, appointing a Parliamentary Audit Committee that submits a report each year to the Parliament. An independent National Audit Office (NAO) is in charge of auditing national financial administration and Budget execution.

Senior management in government agencies are responsible for internal control to ensure the legitimacy and effectiveness of financial activities, to safeguard the assets held by agencies and to secure correct and appropriate information on financial activities and agency operations.

The figure representing the budgetary planning can be found on the following website: [www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/03\\_documents/tts\\_process.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/03_documents/tts_process.pdf)



## 2.3 Gender Mainstreaming

The basis for gender mainstreaming is provided by the fundamental rights under the Constitution Act as laid down by the Equality Act. Thus, the general obligation of the public authorities to promote gender equality has been integrated into legislation. Finland uses the definition of the Council of Europe's Group of Specialists according to which gender mainstreaming means "the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making".

In the Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen (2003–2007) Finland commits itself to implementing gender mainstreaming throughout the state administration. The Government also aims to develop the methods of gender impact assessment and to incorporate the assessment in the drafting of legislation and the state budget.

It is understood in Finland that mainstreaming is an administrative means of promoting gender equality. Mainstreaming develops such ways of administration and action that support the promotion of gender equality as a part of the ministries' and authorities' actions. The ministries and institutions under them make decisions that affect the situation of women and men. One tool used in mainstreaming is gender impact assessment. Decisions that appear gender-neutral may affect men and women differently, strengthening inequality, although such impacts have not been planned. The gender impacts of different measures or proposals are only seldom direct and immediate, such as in regard to quota provisions. Gender impact assessment is carried also out to prevent undesired effects. The purpose of mainstreaming is to make gender-neutral, partly even gender-blind, procedures and cultures into gender-sensitive ones. It improves the equality between women and men in society.

By means of mainstreaming training, civil servants adopt the gender perspective as one of their perspectives in preparing matters. The purpose is to increase the civil servants' awareness of the impact of their decisions on gender equality. Gender equality issues are very different in the administrative sectors of the different ministries, and therefore it is important that specialists in every sector can identify and take into account gender equality issues in their area of expertise. Gender equality does not involve a requirement for uniformity but it is question of ensuring equal opportunities. Difference does not always mean inequality. Mainstreaming does not compensate for gender equality policy or separate equality organisations.

Within state administration, mainstreaming is applied in the following areas:

- 1) gender impact assessment in the drafting of legislation;

- 2) promotion of gender equality in projects, such as preparation of various plans and programmes;
- 3) promotion of gender equality in personnel policy;
- 4) performance guidance of the agencies and institutions in the ministries' administrative sectors;
- 5) drafting of the budget.

## 2.4 Government Plan of Action for Gender Equality 2004–2007

All the government ministries are committed to mainstreaming in the Government Plan of Action for Gender Equality 2004–2007. A network of contact persons for mainstreaming has been formed in the ministries. In the Government's working group on the Action Plan for Gender Equality the ministries plan together how the mainstreaming is to be realised and share their experiences and good practices. The Ministry of Social Affairs and Health is carrying out mainstreaming pilot projects and the information from those is made use of within the entire state administration. The mainstreaming plan for the state administration encompasses for instance the following measures:

### *Mainstreaming training and information provision*

It is stated in the Government Action Plan for Gender Equality that the realisation of mainstreaming in state administration requires that the civil servants will be sufficiently familiarised with the issue. The ministries have provided training for their civil servants in mainstreaming and gender impact assessment. There is still strong demand for this training.

The gender perspective will be integrated into the ministries' internal training programmes. The objective is to incorporate the gender perspective in these programmes by 2007, starting from the induction stage.

In order to support the mainstreaming, the compilation of statistics by the ministries will be reformed so that data can be produced as comprehensively as possible differentiated by gender. The ministries require that also the agencies and institutions under them differentiate their statistics according to gender always when it is possible and relevant.

Civil servants who carry out mainstreaming in their work need information about the status of women and men and gender equality. The Government has commissioned the establishment of an Internet portal for equality information and women's studies in support of mainstreaming. It is the first data and expert bank focusing on gender equality issues in Finland. In addition, the Gender Equality Barometer (available in English: [www.stm.fi](http://www.stm.fi)), which is produced every three years, provides informa-

tion about people's attitudes, expectations and opinions related to gender equality that serves as background for the equality work.

#### *Gender impact assessment of legislation*

The revised instructions for drafting Government bills of 2004 also include gender impact assessment. The aim of the Government is to examine the need for gender impact assessment in the drafting of legislation by 2006. Should there be such a need, gender impact assessment of each bill will be carried out. The Ministry of Social Affairs and Health monitors the gender impact assessment in law drafting.

The ministries have provided training in gender impact assessment for their staff. Despite that, gender impact assessment in the drafting of government bills occurs too seldom. It is important to develop the impact assessment in law drafting in general, and gender impact assessment is involved in this development. The training of civil servants continues so as to achieve the objective.

The Ministry of Social Affairs and Health has produced a handbook for the Government civil servants for use in gender impact assessment. When assessing gender impacts attention must be paid, as necessary, to the impact of each legislation project on women's and men's:

1. economic position;
2. opportunities for parenting and for reconciling work and family life;
3. education and training, and professional development;
4. job opportunities, employment and unemployment, quality of work, professional and career development;
5. realisation of their opportunities for influence and participation in society;
6. health and morbidity and related need for services;
7. security and threat of violence;
8. securing their social inclusion;
9. time use, leisure activities, and need for recreation; and other factors that are relevant to the realisation of gender equality.

#### *Mainstreaming of the ministries' actions*

The Government Action Plan for Gender Equality presupposes that the ministries not only mainstream the above-mentioned activities (mainstreaming education, information provision, legislation and budget drafting) but also extend it to other activities, for instance their project work. The ministries see to it that mainstreaming is also integrated into the activities of the agencies and institutions under them. The Ministry of Social Affairs and Health functions as the pilot ministry in this area. Based on the experience thus gained, mainstreaming will be included in the per-

formance agreements, and possibly also in the instructions for performance agreements. The objective is to incorporate gender equality projects and the mainstreaming perspective in the performance agreements by 2007.

It is essential that the leadership of the ministries highlight the gender perspective in the process of preparing projects and programmes. The gender perspective will be integrated into the total assessment of large nationwide development projects. The aim is thus to explore in the total assessment how gender perspective is taken into account in a project. In new programmes the gender perspective will already be taken into account at the planning stage. The working group monitoring the implementation of the Action Plan for Gender Equality collaborates with the Government's various policy programmes in order to support the mainstreaming of the gender equality perspective in them. The policy programme for civic activity has commissioned a mainstreaming survey and a follow-up study to advance the issue.

In the Ministry of Social Affairs and Health, the Working Group on Equality emphasizes the importance of gender impact assessment in results management.

The municipal and service structure reform that is under preparation takes into account the gender perspective systematically. A tool for regional preparation to facilitate the assessment of gender impacts is being prepared within the reform.

## 2.5 Gender Impact Assessment of the Budget

### *Overview of the Project*

The Finnish project was to make gender impact assessment of the budget of the Ministry of Social Affairs and Health and to use this survey as a basis for developing gender budgeting in Finland further. The Ministry of Social Affairs and Health launched a pilot project in 2004. The Government Institute for Economic Research carried out a study on the gender impacts of the main expenditure titles of the Ministry of Social Affairs and Health in the Government budget. In the project, the budget of the Ministry's administrative branch was examined and its direct and implied gender effects assessed.

### *The survey*

In promotion of gender equality the Ministry of Social Affairs and Health has a role different from the other Government ministries in Finland. It is responsible, in the same way as all the other sectors, for the mainstreaming of gender equality objectives into its statutory duties in the field of social and health policy. Furthermore, the work of three public equality

authorities is funded within the Ministry's budget framework, namely the Ombudsman for Equality, the Gender Equality Unit, and the Council for Gender Equality. In the pilot project the gender impact assessment is confined to the direct effects of the targeting of, in particular, social income transfers and their funding.

The State budget finances through the main title of the Ministry of Social Affairs and Health only about one fifth of all social protection expenditures. The Ministry is however responsible for the major part of the legislation on social protection expenditures and their financing. That is why the targeting analyses have been made from a broader perspective than that of the actual budget expenditures.

Gender impact assessment and monitoring presuppose a good knowledge basis. Considered from this perspective, there is much to develop in terms of statistics and other information production, such as research and calculation systems, within the Ministry's administrative sector.

The present economic situation of women and men is dealt with in the survey. A description of the principles of the main benefit schemes and analyses of the outputs, i.e. allocation of different benefits, are included. There is a great deal to develop in this sector in the compilation of statistics on inputs and outputs with a view to producing gender-specific basic information. Since the local authorities and joint municipal boards are in practice responsible for service provision, it is important to ponder in the future how the local government could increase its responsibility for mainstreaming the gender equality objectives into its own operations.

The survey deals with the breakdown of social insurance contributions and taxation. In addition, it gives some examples of applications to deepen the analysis of the targeting impacts in regard to the entire income transfer institution, services included.

The report does not provide a simple answer to the question how the gender impact assessment of the Ministry's budget proposal should be conducted. The different sub-areas of the income transfer institution are meant for different social risks, which partly affect differently women and men. Therefore there are differences in the gender relevance of the schemes.

The report provides starting points for identification of the gender and equality relevance in the different duties of the sector so as to enable a more detailed setting of objectives. The Government's annual budget is in its present form a compact document, and so there is not much room for concretizing the gender equality objectives. It may also be impossible to concretize part of the objectives at annual level.

The summary of the survey presents what methods could be introduced in both the process of drafting the budget and the monitoring systems in order to develop gender impact assessment. It is possible to use in the assessment more forums related indirectly to the drafting of the budget than what are involved in the traditional budget process.

### *Implementation and Consequences*

The government provides training on gender mainstreaming and the assessment of gender impacts to officials. After the survey there was a seminar for state and municipal actors<sup>2</sup> that deal with budgets. The seminar was organised by the Ministry of Social Affairs and Health together with the Ministry of Finance, the Council for Gender Equality, The Association of Finnish Local and Regional Authorities and The Government financial controller's function.

The Ministry of Social Affairs and Health continued working from here together with the Ministry of Finance and after the negotiations The Ministry of Finance states in its regulation for the drafting of the budget for 2007 that a summarised review of activities that have gender impacts has to be done by every ministry in the budget text. The actual text in the regulation for the drafting of the budget for 2007 is that a summarised review must be included in the justifications for the main title of expenditure regarding such activity linked with the budget proposal that is significant in terms of its gender impact. The actual gender impact assessment will be done whenever a law is being prepared or a project is being planned.

It was the government's aim that the 2008 budget *be* prepared in accordance with new guidelines that take the gender perspective into account. This has been already done for the year 2007.

### *Conclusions*

The project pushed the gender budgeting forward in Finland. The survey made it easier to see the significance of gender in budgeting. Now the gender perspective is in the guidelines for preparing the budget made by the Ministry of Finance. The next step is to include it in all the documents that report about the budgetary year.

## 3. Island

### 3.1 Introduction

The aim of the Icelandic government is to establish and maintain equal status and equal opportunities for women and men, and thus promote gender equality in all spheres of the society. All individuals shall have equal opportunities to benefit from their own enterprise and to develop their skills irrespective of gender.

With participation in the Nordic project Iceland has been involved in two fairly separate processes. The first began in 2001, and included experts from the Ministry of Finance and The Centre for Gender Equality. These experts also participated in the Nordic project. In 2004 experts from the State Social Security Institute (SSSI) took part in the project as consultants for the project. The Icelandic group agreed in the preparation phase to focus on the pensions for the disabled/invalids (uföre), as the system had recently undergone a significant legislative change.

### 3.2 The Icelandic Budget Process

The drafting of the fiscal budget has taken place under a so-called frame method since the early part of the previous decade. In short, this frame method accords a fixed budget sum to each ministry at the onset of the budget drafting cycle. This sum takes account of existing activity, upcoming and foreseen budget expenditures and measures required to bring the total budget expenditure side within a certain limit. This limit is determined through fiscal policy considerations, taking into account the prospects for revenue in the upcoming fiscal year.

Fiscal budgeting is increasingly going in the direction of multi-year budgets, based on economic prospects, revenue forecasts and expenditure decisions within these determinants.

There are always developments within each fiscal year that can not be foreseen at the time of the passage of the budget. The business cycle changes and revenues therewith. Wage agreements take effect during the year, often with unforeseen consequences for fiscal outlays. There have been occasions (such as in early 2003) when the government has decided upon a supplementary budget to accelerate government investment in order to stimulate investment activity in a slow period of the economy.

The Ministry has developed a number of methods to deal with these issues on an ongoing basis. The first and most common reaction to excess expenditures is to carry the excess over to the next year as debit item

against next year's appropriations. This usually applies to small amounts. Conversely, unspent funds are carried over as credits to next year. Expended amounts in any given year may thus not necessarily correspond to budgeted amounts, although final accounts always account for expenditures in the year when they occur.

Secondly, if for reasons unforeseen, a supplementary budget expenditure authorisation must be sought within the fiscal year, the authorisation of the Government must be obtained, which at the same time will decide whether the budget frame of the ministry in question will be adjusted.

Supplementary budgets are intended to meet limited requirements. The original fiscal budgets include reserve items that are intended for meeting changes in wage and price assumptions. In addition special reserve appropriations are included in the fiscal budget in order to meet incidental expenditures that can not be specified at the time of the drafting of the budget. Supplementary budget appropriations apply in exceptional circumstances, as directed in Article 44 of [the Government Financial Reporting Act no. 88/1997](#). The Article states that in cases when unforeseen circumstances, wage agreements or new legislation necessitate expenditures that were not anticipated in the original fiscal budget, authorisation must be sought in a supplementary fiscal budget bill. All other requests for funds must be referred to the drafting of next year's fiscal budget. Requests for supplementary budget expenditures must be approved by the Government and must in particular apply to the following circumstances:

- Wage agreements and price changes in excess of built-in assumptions in the original budget
- New legislation and entitlement expenditures, such as for social security, inasmuch as the Government agrees that such expenditures shall not be met by commensurate savings elsewhere or by appropriations in next year's fiscal budget
- Expenditures that are clearly a part of economic measures

### 3.3 Gender Mainstreaming

The aim of the government is to maintain equal status and equal opportunities for women and shall be reach by:

- Gender mainstreaming in all spheres of the society
- Working on the equal influence of women and men in decision-making and policy-making in the society
- Enabling both women and men to reconcile their occupational and family obligations,



- Improving especially the status of women and increasing their opportunities in the society
- Increasing education in matters of equality
- Analysing statistics according to sex
- Increasing research in gender studies
- An revised gender equality legislation was taken in action in the year 2000

The aim of the legislation is to reach the above mentioned goals in gender equality. According to the legislation the Minister of Social Affairs shall, within a year from parliamentary elections, submit a motion for a parliamentary resolution of an Action Plan. Concurrently with the submission and its review two years later, the Minister shall present to the Althingi a report on the status and development in matters of gender equality. The Action Plan will be reviewed in the fall of 2006.

Each ministry is required to appoint a gender equality coordinator who shall monitor activities in matters of gender equality within the sphere of the ministry and the institutions working under the auspices of the ministry. The coordinators shall give the Centre for Gender Equality an annual report containing the ministry's activities. An important factor for gender budgeting in the legislation is the act which includes that all official statistics shall be analysed to sex. In most cases, where it is relevant, Iceland statistics has its statistical data analysed by sex.

According to the Gender Equality Act, local authorities shall appoint gender equality committees and present gender equality plans within one year from municipal elections. Some of the largest municipalities have employed gender equality consultants.

#### *Center for Gender Equality*

The role and function for the Center for Gender Equality is in accordance with the Gender Equality Act:

- Monitor the implementation of the Act.
- Provide education and information.
- Provide counseling for authorities, institutions, companies, individuals, and non-governmental organizations.
- Provide suggestions and proposals on activities in the field of gender equality to the Minister of Social Affairs, the Equal Status Council and other authorities.

The role of the center is to increase activity in matters of gender equality, e.g. by increased participation of men in such activities. The center also monitors the development of society in matters of gender equality through research and gathering of information. It provides assistance to

equal status committees, equal status counselors and the equal status representatives of local authorities, institutions and businesses. Further it undertakes other tasks consistent with the aim and scope of the Act as further instructed by the Minister.

Some national project by the center:

- Equal is better – Courses for municipalities in mainstreaming gender equality
- Equal is more – Courses for businesses and institutions relating to gender equality
- Publications of brochures and information material for local authorities on gender equality

The center has also participated in some international projects.

### 3.4 Overview of the project

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

The Icelandic project group made the decision to focus on the above-mentioned change in the social security legislation. The main change at that time involved the implementation of a standard for the assessment of disability. The intent was to explore whether this change had significantly increased the number of women who were assessed at the highest level of disability (75%). The increase immediately after the changes was most obvious among women over the age of 30, which raised the question why more women than men are being defined as disabled. Furthermore, the state's expenses for this budget item increased after the change.

Before the change, disability was assessed on the basis of medical, social and financial circumstances. After the change, disability is assessed exclusively on the basis of medical condition, and the applicant's ability is assessed according to a standardized measure. The previous method was believed to discourage people from work.<sup>5</sup> The change included a decoupling of medical status and income; the ability to earn an income should not influence a diagnosis of disability based on a medical condi-

---

<sup>5</sup> Sigurður Thorlacius og fl. 2001;87:721–723

tion. Before the change, those eligible for disability benefits were those who "are permanently disabled to such an extent that they cannot earn ¼ of the average salary of a physically and mentally healthy man can earn in the same region, in a job that is suitable to their physical ability and training and they can be expected to perform based on previous employment." After the change, the same article states that "SSSI's doctor assesses the disability of applicants according to a standard<sup>6</sup> that SSSI's medical division sets on the basis of the consequences of medically recognized diseases or disabilities. The standard shall be confirmed by the insurance council and published by the ministry of health and social security." The result of these changes is that people who are able to work full time nonetheless qualify for full disability benefits; for example an office worker who is confined to a wheelchair would not have been diagnosed as disabled prior to the change but is diagnosed after the change. The medical assessment of disability can therefore discourage people from working.<sup>7</sup> Since the change in legislation in 1999, the social security act has undergone significant other changes, which may explain the increased number of applications for disability benefits.<sup>8</sup>

Before the legislation was changed, it underwent a cost estimate by the Ministry of Finance. The cost estimate was done in collaboration with the Ministry of Health and Social Security. The cost estimate estimated that SSSI's expenses for medicine, medical visits and rehabilitation would increase, but those expenses would be offset by a reduced increase in the number of disability benefits recipients. The proposed change is estimated to incur around 30–50 million ISK increase in expenses for the state, and the additional cost per year would be about 10–20 million ISK thereafter.

### *Implementation and Consequences*

The increase in the numbers of disability benefits recipients has been much higher than estimated when the new standard was implemented. The objective of the changes was to decouple income and medical conditions and have the assessment based on medical status alone. The new standard was expected to be accompanied by some increase in those assessed at the highest level of disability, as some individuals would enter that group who had previously been excluded on the basis of their income. But a reduction was also expected, as those who had been assessed at the maximum level of disability due to constraining social circumstances would not meet the medical standard.<sup>9</sup>

A study done in Iceland by S. Thorlacius and others states that after the implementation of the new standard, there has been a statistically

<sup>6</sup> Sjá örorkumatsstaðal í viðauka 2

<sup>7</sup> Tryggvi Þór Herbertsson 2005:96

<sup>8</sup> Tryggingastofnun ríkisins 2004:7

<sup>9</sup> Tryggingastofnun ríkisins 2004:7

significant increase in the number of women diagnosed with full disability. The number of men has also increased, but that increase is not statistically significant. There was, however, a significant reduction in the number of both women and men diagnosed with 50–65% disability.<sup>10</sup> The new standard did not appear to have an impact on the number of applicants.<sup>11</sup>

Reasons other than the new standard have been raised as possible explanations for the increase in new applicants for disability status. The current standard, as it does not take ability to work into account, makes it easier to get assessed as disabled today than it was prior to the change. Herbertsson (2005) believes that the increase in the number of disabled can be attributed to six factors. Along with 1) the changed standard, these are; 2) a change in the age composition of Icelanders, who are more likely to be disabled as the nation ages; 3) an increased demand for productivity in the work place can cause those individuals with diminished working capacity to lose their jobs, become unemployed and end up on disability; 4) a discrepancy between the lowest wages and benefits available, meaning that if the benefits available are higher than the minimum wages, an incentive is created to apply for benefits, especially for single parents and large families; 5) a reduced incentive to re-enter the workplace because of the same discrepancy, causing few people to go off benefits, and; 6) a higher value of disability benefits as compared with unemployment benefits, coupled with financial assistance from local municipalities encourages the unemployed to apply for disability benefits.<sup>12</sup>

### *Payments and Funding*

The increase in the number of disability benefits recipients and in the amount of various other benefits explain the increased costs of the state for this budget item.<sup>13</sup> In 1997–1998, the average amounts men and women received were fairly stable, it is clear that there was a significant increase after the change in 1999. Women in the age groups 25–34 and 35–44 get the highest payments.

Pensions are largely funded through a levy employers pay to the state on all taxable wage income.<sup>14</sup> In the year 2005, the insurance levy was 5.73%. 4.99% are a general insurance levy, and 3.902% finance of the social security system. The state makes up the remainder, generally around 30%. Both women and men are very active in the Icelandic labour market, so both are paying (or causing to be paid) significant amounts into the insurance fund. Women's participation in the labour market is

---

<sup>10</sup> Sigurður Thorlacius og fl. 2001:87:721

<sup>11</sup> Sjá m.a. Sigurð Thorlacius og fl. 2001:87:721 og Tryggva Þór Herbertsson 2005:96–98

<sup>12</sup> Tryggvi Þór Herbertsson:2005:9,97

<sup>13</sup> Tryggvi Þór Herbertsson 2005:25

<sup>14</sup> Lög um tryggingagjald nr. 113/1990

now among the highest in the OECD countries.<sup>15</sup> In 2003 women's participation rate was 78.3% while men's was 85.9%. The same numbers for 2004 were 76.3% and 85%.<sup>16</sup> As men have higher income than women one can however claim that men are paying more into the fund while women are receiving more from it.

### 3.5 Conclusions

With participation in the Nordic project and conferences, budget experts in Iceland have gained some knowledge about gender budgeting. With the know how and the Icelandic gender equality act there are possibilities to expand the budgeting process in Iceland further with gender budgeting.

While the project it self was unsuccessful in establishing a working method for gender budgeting in Iceland, the group has adapted checklists from other Nordic and European projects to use and will distribute these to public authorities in Iceland. The experience of the SSSI in the implementation of the disability assessment standard and the legislative change indicates that the gender dimension was not taken into account beforehand. The project group believes that with a fairly simple checklist, the issue would have been raised whether the increase of women and men would be disproportionate, and the subsequent expenses would have at least been considered possible.

---

<sup>15</sup> Jaumotte, Florence: "Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries" OECD Economic Studies, No. 37, 2003/2, skóðað 1/9/2005 á: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/39/34562935.pdf>.

<sup>16</sup> Hagstofan 2005



## 4. Norge

### 4.1 Organiseringen av det statlige likestillingsapparatet

Barne- og likestillingsministeren har et utviklings-, koordinerings- og pådriveransvar for å fremme likestilling mellom kvinner og menn. Likestilling som sektoransvar er forankret i Samlivs- og likestillingsavdelingen. Avdelingen har et kollektivt ansvar for kjønnslikestilling som et horisontalt hensyn i alle avdelingens oppgaver. Utvikling og gjennomføring av strategien for integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv på alle politikkområder og i budsjettarbeidet i alle deler av sentraladministrasjonen (samt regionalt og lokalt nivå) er forankret i lag (enhet) for kjønnslikestilling og menneskerettigheter. I koordineringen av arbeidet for å integrere kjønns- og likestillingsperspektiv i arbeidet med statsbudsjettet samarbeider vi tett med Plan- og administrasjonsavdelingen, som koordinerer avdelingens budsjettarbeid.

I januar 2006 åpnet det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet, LDO. LDO håndhever likestillingsloven samt lov mot diskriminering på grunnlag av etnisk bakgrunn eller religion/tro i tillegg til mer avgrensete bestemmelser i arbeidsmiljøloven og boliglovene mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering, alder, funksjonshemming mv. LDOs mandat inneholder klare krav til pådriver-, informasjons- og kompetansefunksjon. En egen Samfunnsavdeling følger opp pådriveransvaret.

Barne- og likestillingsdepartementet, BLD, delfinansierer siden 2004 en ½ stilling ved Statistisk sentralbyrå, for å styrke utviklingen av kjønnsoppdelt og likestillingsrelatert statistikk. BLD arbeider også med å styrke forankringen av likestilling hos regionale og lokale myndigheter. I 2005–2006 har vi således gitt midler til Kvinneuniversitetet Nord for å gjennomføre opplæring ved hvert av fylkesmannsembetene om likestilling og oppfølging av likestillingslovens aktivitetsplikt. Fylkesmennene rapporterer årlig om likestilling både internt og i det eksternt rettede arbeidet. Varierende kvalitet på rapporteringen over det eksternt rettede arbeidet motiverte igangsetting av opplæringstiltaket. Fylkesmennenes hovedoppgave er rettledning av kommunalt nivå og kommunenes arbeid med likestilling etter aktivitetsplikten. Det arbeides også mer generelt med å styrke det regionale likestillingsarbeidet. Departementet samarbeider med Kommunal og regionaldepartementet om støtte til pilotprosjekt for regionale kompetansesentre for likestilling i tilknytning til Kvinneuniversitetet på Løten (Østlandet), Kvinneuniversitetet Nord (nordlige landsdel), og Fredrikkes Hage (Midt-Norge).

## 4.2 The Budgetary Process in Norway

The work towards finalising the Fiscal Budget for the forthcoming year starts 10 months before the Fiscal Budget is presented to the Parliament (Storting) in early October. The Ministry of Finance has the overarching co-ordinating role in the budgetary process, whilst the line ministries are responsible in formulating their individual budgets.

Every new round of the formulation of the budget starts with a circular letter from the Ministry of Finance to the ministries in December. In the circular letter the Minister of Finance asks ministries to make proposals on projections of expenditures for the following four years based on unchanged policy, and proposals for new policy initiatives. All ministries send their proposals to the Ministry of Finance, which co-ordinates the preparations towards the Government's first budget conference in March. At this conference each ministry gets allocated a temporary budgetary ceiling from the overall budgetary limit for new policy initiatives.

Towards the Government's second budget conference in August, the ministries send a letter to the Ministry of Finance regarding proposals of how to distribute their allocated funds amongst the various fields of policy. At the conference in August, the Government makes the final decisions on which new policy initiatives are to be prioritised and the ministries' budgetary ceilings are subsequently finalised. The results from this conference form the basis for the Fiscal Budget Proposition (Gul Bok St.prp. nr. 1) which is submitted to Parliament in early October. In addition, a White Paper on the National Budget (St.meld. nr. 1) is also submitted to Parliament.

The budgetary process in Norway is based on a decentralised principle. In practice, this implies amongst others that each ministry is responsible in putting forward proposals for new policy initiatives in their respective budgets. The Government as a college subsequently decides which policy initiatives to prioritise and therefore the overall composition of the budget. The decentralised budgetary principle is further put into practice by the simultaneous submission of the ministries' individual Budget Propositions along with the White Paper and Budget Proposition.

From 2005 the ministries were required to conduct gender sensitive analysis of their budgets. The current Government has decided to continue with this practice. This implies that it is up to each ministry to decide which policy sectors they see fit to be subjected to such gender sensitive analysis. Each Ministry will account for such analyses in their Budget Proposition.



### 4.3 Kjønnssoppdelt statistikk i Norge

Kjønn har på ulike måter vært en dimensjon gjennom folketellingenes historie, mest konkret i den forstand at menn og kvinner har blitt talt etter ulike prinsipper. De eldre manntallene (1663, 1665 og 1701) var nettopp det, telling av voksne menn. Kvinner og barn var uinteressante for en stat som først og fremst ønsket en oversikt over tilgjengelig militært mannskap.

Folketellingene skilte seg fra manntallene ved at hele befolkningen ble talt, også kvinner og barn. Folketellingen i 1801 var første gangen at navnet på alle innbyggerne ble registrert sammen med opplysninger om personens bosted (gårdsnavn/gatenavn), stilling i husholdningen, kjønn, sivilstand og yrke. Det er særlig to forhold som gjør data fra Folketellingene nyttige. For det første ble det her mulig å se en lang rekke ulike opplysninger i sammenheng. Mens man ellers må nøye seg med å studere boligforhold, sysselsetting, utdanning og inntekt hver for seg, kan man her kombinere slike opplysninger. Dette innebærer langt større muligheter for å studere hvordan levekårene i befolkningen henger sammen og påvirker hverandre. Siste folketelling ble gjennomført i 2001, men i løpet av de siste 200 år er nye kilder for kjønnsdelte data kommet til. I dag er folkeregisteret og kobling med personnumre til andre administrative registre et eksempel på en annen viktig kilde til statistiske analyser av forskjeller mellom kvinner og menn. Utvalgsundersøkelser som tidsbruksundersøkelsen, arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) og levekårsundersøkelser er eksempler på andre datakilder som bidrar til å forstå fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn.

Mange offentlige etater produserer offisiell statistikk, men Statistisk sentralbyrå (SSB) er det sentrale norske organ for innsamling, bearbeiding og formidling av slik statistikk. For å ivareta kjønnsperspektivet i statistikken har SSB en egen likestillingskoordinator. Likestillingskoordinator skal bidra til å ivareta kjønnsperspektivet og ha kontakt med statistikkprodusenter og forskningsmiljøet i ulike fagseksjoner. Målsettingen er at all personstatistikk skal fordeles på kjønn. Eksempler på kjønnsdelt statistikk i SSB er utdanningsstatistikk, arbeidsmarkedsstatistikk, styrerepresentasjon i allmennaksjeselskap, lønnsstatistikk og kriminalitetsstatistikk, i tillegg til utvalgsundersøkelser om f. eks. tidsbruk og levekår. Statistikken er tilgjengelig på [www.ssb.no/likestilling](http://www.ssb.no/likestilling) eller [www.ssb.no/likestilling\\_en](http://www.ssb.no/likestilling_en) (engelsk versjon).

Videre publiserer SSB årlig en likestillingsindeks hvor de forsøker å sammenfatte ulike – direkte og indirekte – mål på likestilling som viser i hvilken grad kvinner og menn deltar i politikk, utdanning og yrkesliv i den enkelte kommune. Likestillingsindeksen er blitt publisert hvert år siden 1999 ([www.ssb.no/likekom](http://www.ssb.no/likekom)). I 2005 redigerte SSB for første gang likestillingsvedlegget (Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn) til statsbudsjettet. SSB skal også i årene fremover utar-

beide likestillingsvedlegget. I tillegg til dette publiserte SSB i 2006 ”Dette er Kari og Ola” som gir en analyse av demografi og levekårsforskjeller mellom kvinner og menn ([www.ssb.no/ola\\_kari](http://www.ssb.no/ola_kari)). Disse er også tilgjengelige på engelsk:

- Gender equality index for Norwegian municipalities  
[www.ssb.no/likekom\\_en](http://www.ssb.no/likekom_en)
- Women and men in Norway – What the figures say  
[www.ssb.no/ola\\_kari\\_en](http://www.ssb.no/ola_kari_en)

#### 4.4 Situasjonsbeskrivelse: resultater ved avslutningen av det nordiske samarbeidsprosjektet

##### *Regjeringsbeslutning om likestillingsvurdering av statsbudsjettet*

Samarbeidsregjeringen som tiltrådte i oktober 2005 har et sterkt engasjement for likestilling og Regjeringserklæringen inneholder klare prioriteringer på området. Bl.a. er kvinner og likestilling satt opp som en av fire satsinger for utviklingspolitikken (bistand). Regjeringen har fulgt opp initiativ fra den forrige regjeringen (2005) og besluttet at det skal gjennomføres et målrettet og planmessig arbeid med likestillingsvurdering. I Hovedbudsjettskrivet for 2007, som beskriver retningslinjer for arbeidet med statsbudsjettet, omtales nå at departementene skal innarbeide kjønns- og likestillingsperspektivet i fagproposisjonene der en finner det relevant og formålstjenlig. Retningslinjer for arbeidet er sendt ut av Barne- og likestillingsdepartementet i form av veilederen til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner. Ansvaret for framdrift skal forankres i ledelsen i det enkelte departement. Likestillingshensynet skal følges opp i etatsstyringen og i styringsdialogen med underliggende myndigheter.

##### *Veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner*

En tverrdepartemental arbeidsgruppe utarbeidet høsten 2005 en veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner. Veilederen inneholder mål og begrunnelse for arbeidet og anbefalinger til organisering, planlegging og gjennomføring av prosessen med kjønnsbudsjettering, samt hvordan arbeidet bør omtales i budsjettproposisjonen. Veilederen inneholder en kort gjennomgang av metoder for arbeidet og en eksempelsamling. Veilederen legges til grunn i arbeidet med 2007-budsjettet. Alle deaprtementene har en kontaktperson/koordinator for likestilling. BLD vil i løpet av høsten 2006 gjennomføre bilaterale møter med alle departementene. En ekstern konsulent fra kompetansesen-

ter for likestilling Fredrikkes hage er hyret inn for 5 måneder for å gjennomføre kursing av nøkkelpersoner i oppfølging av veilederen og gjennomføring av likestillingsvurdering. Veilederen kan lastes ned her: [www.odin.dep.no/bld/norsk/tema/likestillingnytt/kjonnspektiv/bn.html](http://www.odin.dep.no/bld/norsk/tema/likestillingnytt/kjonnspektiv/bn.html)

#### *Likestillingsvedlegg til statsbudsjettet*

Regjeringen besluttet i 2005 at likestillingsvedlegget til BLDs (daværende Barne- og familiedepartementet BFD) årlige budsjettproposisjon skulle legges om, slik at det heretter inneholder en analyse av sentrale likestillingsrelaterte data på makronivå. På denne måten antok man at vedlegget ville bli et bedre redskap for likestillingsvurdering i arbeidet med statsbudsjettet. Rapporten for 2005 ble utarbeidet av Statistisk sentralbyrå i samråd med en referansegruppe bestående av de fire mest berørte departementene (Finansdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Forvaltnings- og administrasjonsdepartementet og BLD). Likestillingsvedlegget (2005–2006) redegjorde for Fordelingen av offentlige ressurser mellom kvinner og menn, med vekt på inntekt, sysselsetting og tidsbruk. Rapporten inneholdt også data som spesielt belyste situasjonen for lavinntektsgrupper og innvandrerbefolkningen.

For 2007-vedlegget har BLD i samråd med SSB besluttet at temaet skal være foreldres arbeidstid. Temaet utvides kommende år til kostnadene ved foreldreskap. Nøkkelindikatorer et utarbeidet for inntekt, sysselsetting og tidsbruk, og vil inngå som et fast element i det årlige likestillingsvedlegget. <http://www.odin.no/filarkiv/260064/Q1092VedBFD.pdf>

#### *Ekstern evaluering*

BLD tegnet i 2005 kontrakt med Statskonsult om en treårig prosess- og resultatevaluering i forbindelse med omleggingen/opptrappingen av arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i statsbudsjettet. Evalueringen startet opp i 2006 med en spørreundersøkelse til departementene, som skal gi en "baseline" eller utgangspunkt for å vurdere forbedringer frem til og med budsjettproposisjonen for 2009. Evalueringen vil etablere indikatorer for en videre monitorering av resultater også utover den eksterne evalueringens varighet.

#### *Fornyhet innsats i BLD*

Plan- og administrasjonsavdelingen i BLD har i samarbeid med likestillingsenheten tatt initiativ til å styrke innsatsen i eget departement, bla. ved å nedsette en arbeidsgruppe med deltagelse av budsjettmedarbeidere og fagpersoner fra alle avdelingene. Arbeidsgruppen vil foreta en statusrapport og utarbeide en opptrappingsplan for likestillingsvurdering på departementets fagområder.

*Kvinner og likestilling i utviklingspolitikken*

Utviklingsministeren ønsker å styrke kvinner og likestilling i utviklingspolitikken, gjennom en styrking av særskilte tiltak og bevilgninger, samt målbar og resultatorientert integrering av kvinner og likestilling i alle relevante prosesser, også bistandsbudsjettet. Det innebærer at det vil bli gjort en innsats for å bedre rapporteringen over omfang av midler som er allokert til kvinner og likestilling som egen sektor, og som sektorovergripende hensyn. Det vurderes også å legge inn konkrete mål for hvor stor del av bistandsbudsjetter som skal brukes til å fremme kvinner og likestilling. For å bistå i denne prosessen har Utenriksdepartementet (har både en utenriksminister og en utviklingsminister) midlertidig hyret inn en ekspert fra Barne- og likestillingsdepartementet.

#### 4.5 Bakgrunn for det pågående arbeidet med "kjønnsbudsjettering"

Likestillingsloven av 1978 med senere tillegg og endringer pålegger offentlige myndigheter en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling på alle politikkområder (§ 1 a, "aktivitetsplikten"). Aktivitetsplikten gjelder også for arbeidet internt i virksomheten (personalpolitisk). For det interne likestillingsarbeidet er arbeidsgivere både i offentlig og privat sektor pålagt å rapportere i årsregnskapet, for departementenes del i budsjettproposisjonen. I tråd med aktivitetsplikten etter likestillingsloven, har alle regjeringens medlemmer og departementene et ansvar for å fremme likestilling på sine egne ansvarsområder.

Integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i arbeidet med statsbudsjettet er en oppfølging og konkretisering av aktivitetsplikten. Det representerer en naturlig oppfølging og skjer innenfor rammen av den bredere strategien for integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv på politikk-/fagområdene (gender mainstreaming). Integreringsstrategien ble fastlagt allerede i den andre nasjonale handlingsplanen for likestilling (1984/85–1989). Handlingsprogrammer for likestilling i departementene ble gjennomført i 1986–1990 og 1991–1994. Fra 1998 ble ansvaret for likestilling forankret i et eget Statssekretærutvalg for likestilling (fram til høsten 2005). Arbeidet med integrering av kjønns- og likestillingsvurdering i budsjettarbeidet skjer i nært samarbeid med de øvrige departementene. Dette er nødvendig av hensyn til forankring, eierskap og brukertilpassning. Samarbeidet med de øvrige departementene skjer foruten via skriftlig dialog og veiledning, gjennom seminarer og kurs, nettverksmøter, arbeidsgrupper og bilaterale møter.

Integreringsstrategien fikk tidlig et fokus på styringsdokumentene i sentraladministrasjonen. På 1990-tallet var virksomhetsplanlegging et sentralt verktøy, også for tilnærmingen til integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv. Enkelte departementer adopterte ikke virksomhets-

planlegging som styringsinstrument og var tidlig ute med integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettproposisjonen (eks. daværende Utdannings- og forskningsdepartementet). Regjeringens langtidsplaner integrerte på 1990-tallet omtale av likestilling mellom kjønnene. Utredningsinstruksen, som inneholder krav til offentlig utredningsarbeid, omtaler siden 1995 krav til utredning av likestillingskonsekvenser.

#### *Starten på et nasjonalt gender budget-initiativ*

I Barne- og familiedepartementet intierte man 2000/2001 en prosess for rapportering om likestilling som tverrgående hensyn i fagproposisjonen. Likestilling er også en sektor for departementet. Det nye var at øvrige fagavdelinger (Forbrukeravdelingen, Barne- og ungdomsavdelingen) og øvrige seksjoner i (daværende) Familie- og barnehageavdelingen rapporterte på likestillingsaspekter på sine områder. I tillegg introduserte man en innledende omtale i budsjettproposisjonen om likestilling som tverrsektorielt hensyn. Initiativet var inspirert av praksis for integrering av miljø som et tverrsektorielt hensyn. Det spede initiativet internt i BFD fikk inspirasjon gjennom politisk deltagelse på OECDs konferanse høsten 2000 om "Gender mainstreaming: Economic Growth and Competitiveness" og oppfølgeren "Gender responsive budgeting" ved OECD i samarbeid med det belgiske EU-formannskapet og Nordisk Ministerråd m.fl. året etter.

Som formannskapsland 2002, ble det et norsk ansvar å lede utarbeidelsen av et forslag til nordisk samarbeidsprosjekt for integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i budsjettarbeidet. Det var også den norske finansministeren og likestillingsministeren som fikk forslaget godkjent på det nordiske finansministtermøtet i oktober 2002.

Parallelt med arbeidet på nordisk nivå vurderte regjeringen at kjønnsbudsjettering skulle organiseres på frivillig basis i departementene, koordinert av Barne- og likestillingsdepartementet (daværende Barne- og familiedepartementet) og rapportert over i tilknytning til dette departementets budsjettproposisjon. Statssekretærutvalget for likestilling skulle sette rammene for arbeidet. I oktober 2002 la man fram det første likestillingsvedlegget til St.prp. nr. 1 for Barne- og familiedepartementet (2002–2003). Rapporten inneholdt bidrag fra ca halvparten (åtte) av departementene om hvordan de vurderte relevansen av likestilling på utvalgte fagbudsjettområder. Prosessen og resultatet ble evaluert av en ekstern konsulent (Fredrikkes hage), som påpekte svakheter, blant annet at det frivillige ved rapporteringen var en svakhet og økte risikoen for nedprioritering i en hektisk arbeidssituasjon.

## 4.6 Spesifikke regjeringsbeslutninger på området

2002: Regjeringen besluttet at "kjønnsbudsjettering" skulle organiseres på frivillig basis i departementene, at arbeidet skulle koordineres av Barne- og likestillingsdepartementet (daværende Barne- og familiedepartementet) og rapporteres over i tilknytning til dette departementets budsjettproposisjon ("likestillingsvedlegget"). Statssekretærutvalget for likestilling fikk delegert et ansvar for å sette rammene for arbeidet.

2005: Likestillingsvedlegget omlegges til en rapport som belyser likestillingsrelaterte data på makronivå. Alle departementene gjennomfører likestillingsanalyse på egne fagbudsjettområder og rapporterer i egne fagproposisjoner. Omfanget av redegjørelsen er opp til hver enkelt statsråd.

2006: Det skal gjennomføres et målrettet og planmessig arbeid med likestillingsvurdering av statsbudsjettet i alle departementene. I Hovedbudsjettskrivet for 2007 ble det tatt inn at departementene skal innarbeide kjønns- og likestillingsperspektivet i fagproposisjonene der en finner det relevant og formålstjenlig. Ansvaret for framdrift forankres i ledelsen i det enkelte departement. Likestillingshensynet følges opp i etatsstyringen og i styringsdialogen med underliggende myndigheter.

## 4.7 Integreringsarbeidet i budsjettprosessen

### *Styring av integreringsarbeidet i budsjettprosessen*

I tillegg til ovenfor nevnte regjeringsbeslutninger, inneholder likestillingsloven (1978, 2002 rev.) krav om at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling på alle samfunnsområder (aktivitetsplikten). I tillegg skal både offentlige og private arbeidsgivere rapportere over aktivitetsplikten i årsregnskapet, for departementenes del i budsjettproposisjonen. Fra 2004 har krav til omtale av likestilling internt i virksomheten (personalpolitisk) vært innarbeidet i Hovedbudsjettskrivet fra Finansdepartementet. I Hovedbudsjettskrivet for 2007-budsjettet er det for første gang tatt inn at fagdepartementene skal innarbeide kjønns- og likestillingsperspektivet i fagproposisjonene der en finner det relevant og formålstjenlig med henvisning til Barne- og likestillingsdepartementets veileder til likestillingsvurdering som kan brukes til utarbeidelsen av omtalen.

### *Metoder i arbeidet*

BLD har koordinert arbeidet og bedt om innspill til likestillingsvedleggene for 2003-, 2004- og 2005-budsjettene. Dette har involvert retningslinjer for hvordan analysen bør gjennomføres og redegjøres for. Retningslin-

jene har vært utarbeidet på basis av den svenske 3R-metoden (Representasjon, Ressurser, Realitetsvurdering) tilpasset strukturen i budsjettproposisjonen (rapport, situasjonsbeskrivelse, mål/strategier). Hovedhensyn har vært synliggjøring og problematisering av kjønnsdimensjonen i teksten. I tillegg har vi oppfordret til gjennomføring av mer gjennomgripende likestillingsvurderinger av utvalgte budsjettposter, tiltaksprogrammer ol.

### *Profesjonelle likestillingsvurderinger*

Noen departementer har valgt å sette ut likestillingsvurdering som oppdrag til eksterne konsulenter. Kompetansesenter for likestilling Fredrikkes hage har således gjennomført to likestillingsvurderinger for Nærings- og handelsdepartementet/Innovasjon Norge (tidligere Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond SND) og én for BLD, med utgangspunkt i 3R-metoden. Vurderingene gjaldt verdiskapingsprogram for matproduksjon og verdiskapingsprogram for reindrift, samt tilskuddsprogram for ungdommer i de store byene. Sistnevnte ble bestilt og finansiert over Samlivs- og likestillingsavdelingens midler til oppfølging av kjønnsbudsjettering herunder det nordiske samarbeidsprosjektet, og ikke over regulære midler til ungdomstiltak. Videre har BLD som input til det nordiske samarbeidsprosjektet, gitt bidrag til en svensk hovedundersøkelse/doktorgradsprosjekt om fordelingen av ressurser over helsebudsjettet ved hudavdelingen på to svesnek sykehus (Ingrid Osika). Det ble også finansiert en parallellstudie ved Rikshospitalet i Oslo utført av Likestillingscenteret v/Jenny Clarhäll. Den svenske studien kalkulerte og viste forskjellene isamlet kostnader for behandling etter hvorvidt mannlige respektive kvinnelige pasienter dannet norm, samt etter diagnose uavhengig av kjønn. Ulike kostnader Resultatene av begge studier viser at det kan være grunn til å undersøke nærmere om de betydelige helsebudsjettene kommer menn og kvinner til gode på like vilkår. Likestillingsvurderingene er nærmere redegjort for i Veilederen til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner, samt i diskusjonsunderlaget fra det nordiske prosjektet (NMR likestillingsnettside). Likestillingsvedleggene for samtlige år, likestillingsveilederen og rapport fra vurderingen av ungdomsprogrammet kan lastes ned fra BLDs nettside: [www.odin.dep.no/bld/norsk/tema/likestillingnytt/kjonnspektiv/bn.html](http://www.odin.dep.no/bld/norsk/tema/likestillingnytt/kjonnspektiv/bn.html)

### *Kjønnsoppdelt statistikk*

Tilgang på god kjønnsoppdelt statistikk er en forutsetning for å gjennomføre likestillingsvurderinger. BLD finansierer en halvtids stilling som koordinator for likestillingsrelatert statistikk i Statistisk sentralbyrå. Omleggingen av likestillingsvedlegget er også et virkemiddel for å analysere og presentere kjønnsoppdelt statistikk på makronivå. I tillegg oppfordrer

vi departementene som bestillere av statistikk, til å spesifisere at personrelatert statistikk skal være kjønnsoppdelt.

### *Opplæring og bevisstgjøring*

BLD har organisert ulike aktiviteter for å støtte opp under prosessen. Dels har departementet basert dette på interne krefter, dels har vi hentet inn kompetanse fra eksterne kompetansemiljøer (Fredrikkes hage, Kvinneuniversitetet Nord, Likestillingssenteret, Institutt for sosialøkonomi ved Universitetet i Oslo) og internasjonal ekspertise; Professor i økonomi og genusfrågor Agneta Stark (Sverige), Doktor i økonomi og gendereksperter Rhonda Sharp (Australia), tidligere leder Finanskomiteen i finske Riksdagen Maria-Kaisa Aula. Formene har vært seminarer, kurs og konferanser. Formålet har vært erfaringsformidling og kompetansebygging teoretisk og praktisk. Både politikerne og embetsverket (likestillingskontaktene, budsjettmedarbeidere, fagansvarlige) har vært målgrupper. Det har vært arrangert en åpen høring på Stortinget (2003) for stortingsrepresentanter, NGOer, forskningsmiljøer og media (rapport kan fås ved henvendelse til BLD); et seminar for departementene, underliggende etater og fylkesembetene (2004), og et opplæringsprogram ved hvert av fylkesembetene (2006).

### *Organisering av arbeidet*

Arbeidet er initiert av og drevet fram av Barne- og likestillingsdepartementet. BLD har fungert som sekretariat for statssekretærutvalget for likestilling, som i den tidlige fasen fastsatte rammer for arbeidet; har utviklet tilnærmingen og koordinert arbeidet i departementene, organisert støtteaktiviteter. Internt i BLD har det vært et nært samarbeid mellom Samlivs- og likestillingsavdelingen (tidligere Familie- og barnehageavdelingen). Dette samarbeidet har vært uvurderlig, og har koplet budsjetteksperter, koordineringsmandat og likestillingsfaglig ekspertise på en nyskapende og fruktbar måte. Prosessene rundt omleggingen av likestillingsvedlegget og utarbeidelse av veilederen ble organisert i et tverrfaglig samarbeid mellom alle eller særlig berørte departementer, under ledelse fra BLD. Ved utarbeidelsen av veilederen trakk vi også inn en ekstern konsulent fra Kompetansesenter for likestilling Fredrikkes hage. Samarbeidet med Finansdepartementet som fagdepartement for statsbudsjettet er i ferd med å finne sin form.



## 4.8 Spin off

Sametinget har foretatt likestillingsvurdering av eget budsjett.

Nettverk for kvinner i forskning har satt søkelys på likestillingsvurdering av nasjonale forskningsmidler.

Mainstreamingprosjektet i Bergen kommune og Hordaland fylke 2002–2004 omfattet analyser av fordelingen av midler over kommunalt og fylkesbudsjett. Tildelingen til barne- og ungdomsmidler i kommunen, og fordelingen av midler til kvinner og menn over idrettsbevilgningen i fylket. Begge viste en skjevfordeling, slik at jentedominerte organisasjoner og idretter kom dårliger ut enn guttedominerte (totalt og per hode). Resultatene for kjønnsblandete grupper var midt på treet.

Norsk Filmforbund fikk tilskudd fra BLD til en undersøkelse av fordelingen mellom kvinner og menn av offentlige tilskuddsordninger til filmbransjen. Undersøkelsen viste at det er langt igjen til likebehandling av kvinner og menn i bransjen. Kulturministeren har tatt initiativ til en grundigere gjennomgang av støtteordninger i filmbransjen i et kjønnsperspektiv.



# 5. Sverige

## 5.1 Sammanfattning

Jämställdhetsintegrering i budgetarbetet kan ”ses som ett led i att utveckla den ekonomiska styrningen i staten för att också ur ett könsperspektiv leva upp till dess mål om en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar, hög produktivitet och effektivitet i statsförvaltningen”.

Jämställdhetsintegrering i statsbudgeten är ingen ny tanke i Sverige. Den togs upp redan i den jämställdhetspolitiska propositionen 1987/88 och efter olika insatser genom åren, togs ett större grepp år 2002 då ett utvecklingsarbete inleddes i form av ett projekt kallat Jämna Pengar. År 2004 övergick arbetet med att jämställdhetsintegrera budgetprocessen från projekt till att vara en del av det ordinarie arbetet i Regeringskansliet. Det skedde genom två olika beslut, dels i form av en jämställdhetspolitisk handlingsplan som regeringen lämnade till riksdagen i maj år 2003, dels en sexårig plan för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet med särskilt fokus på budgetarbetet som regeringen antog år 2004.

Jämställdhetsintegrering av budgetprocessen omfattar tre olika områden: den ekonomiska styrningen av myndigheterna, underlagen till den ekonomiska politiken samt könsuppdelad statistik som ett viktigt redskap i arbetet. Målet är att alla delar av budgetprocessen ska jämställdhetsintegreras.

Hittills har arbetet framför allt varit inriktat på att synliggöra jämställdhetsperspektivet i den ekonomiska styrningen av myndigheterna. Det innebär att ur ett jämställdhetsperspektiv synliggöra sambandet mellan mål, medel och resultat för den statliga verksamheten. Det har inneburit ett omfattande analysarbete – där hittills drygt 120 analyser genomförts inom regeringens 48 politikområden och som resulterat i mål för jämställdhet inom många av dem. Idag har ungefär hälften av de statliga myndigheterna krav när det gäller jämställdhet, bland annat i form av mål för jämställdhet.

## 5.2 Jämställdhetspolitiska utgångspunkter och mål

I Sverige är jämställdhetsintegrering den huvudsakliga strategi som används för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Den svenska regeringen har givit Regeringskansliet ett tydligt uppdrag att genomföra en jämställdhetsintegrering av sina beslutsprocesser, där lagstiftnings- och budgetprocessen är de mest centrala. I enlighet med Europarådets definition

av jämställdhetsintegrering är siktet inställt på att förändra de ordinarie beslutsprocesserna.

Det finns tre viktiga utgångspunkter för regeringens jämställdhetspolitik – de jämställdhetspolitiska målen, att jämställdhetsintegrering är den strategi som ska användas för att uppnå målen samt att målen syftar till att bryta den könsmaktsordning som är kännetecknande för samhället idag.

I maj 2006 antog riksdagen de nya mål för jämställdhetspolitiken som regeringen föreslagit i propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv* (prop. 2005/06:155). Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Detta mål har konkretiserats i form av fyra delmål:

1. *En jämn fördelning av makt och inflytande.* Kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
2. *Ekonomisk jämställdhet.* Kvinnor och män skall ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. *En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.* Kvinnor och män skall ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.
4. *Mäns våld mot kvinnor skall upphöra.* Kvinnor och män, flickor och pojkar, skall ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Målen bygger på utgångspunkten att det finns en ordning eller ett socialt system i samhället som upprätthåller ojämlika maktförhållanden mellan könen, där kvinnor är underordnade och män är överordnade som grupper i samhället och där mannen utgör normen. Jämställdhetspolitiken syftar till att förändra denna könsmaktordning och bryta den systematiska underordningen som innebär att kvinnor generellt har en svagare social, ekonomisk och politisk position i samhället än vad män har.

### 5.3 Jämställdhetsintegrering som ett långsiktigt förändringsarbete

En annan utgångspunkt för det svenska arbetet är att jämställdhetsintegrering innebär ett långsiktigt och uthålligt utvecklingsarbete. För att åstadkomma bestående förändringar krävs ett systematiskt arbete, där utgångspunkten är att förändra ordinarie strukturer och beslutsprocesser.

Fyra områden är särskilt viktiga att utveckla: styrning, utbildning, metoder och organisering av arbetet. Det som varit kännetecknande för tidigare jämställdhetsarbete i Sverige har varit att man arbetat med att utveckla ett område i taget. Men erfarenheterna visar att det är den samlade

kraften i insatser inom alla fyra områden som skapar förutsättningar för en bestående förändring. Därför har förändringsarbetet varit inriktat på att utveckla samtliga områden både när det gäller Regeringskansliet som organisation och varje enskilt steg i en beslutsprocess.

### *Styrning*

Att formulera mål och riktlinjer och att göra uppföljningar är olika sätt att styra en verksamhet. Oavsett styrinstrument ska kravet på att tillämpa jämställdhetsintegrering tydliggöras i ordinarie styrdokument. Ibland krävs också helt nya styrdokument. Det är viktigt att bevaka att arbetet med jämställdhetsintegrering får den tid och de resurser som behövs. Nedan beskrivs styrningen av arbetet med jämställdhetsintegrering i det svenska regeringskansliet.

### *En gemensam plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet*

Regeringskansliet är en sammanhållen myndighet som består av statsministerns kansli (Statsrådsberedningen), nio departement samt en förvaltningsavdelning. I Regeringskansliet arbetar cirka 4 600 opolitiskt anställda tjänstemän och cirka 190 politiskt anställda. Regeringen styr myndigheterna. Det innebär att det arbete som görs i Regeringskansliet är av central betydelse för övriga statsförvaltningen.

Våren 2004 beslutade regeringen om en Plan för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet som bildar plattform för ett långsiktigt förändringsarbete. Planen gäller åren 2004–2009 och utgör en gemensam ram för hela Regeringskansliets arbete med att genomföra jämställdhetsintegrering. Planen tar sikte på att jämställdhetsintegrera de två centrala beslutsprocesserna i Regeringskansliet – lagstiftningsprocessen och budgetprocessen.

### *Hela Regeringskansliet ska bidra*

I den övergripande planen fastställs ett antal mål som ska vara uppfyllda senast år 2009. I planen fastställs också att hela Regeringskansliet ska bidra till att målen uppfylls. Det innebär att samtliga departement, Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen omfattas. Målen berör de fyra områdena styrning, utbildning, metodutveckling och samordning. Eftersom den övergripande planen inte innehåller några aktiviteter konkretiseras arbetet i årliga åtaganden som regeringen beslutar om. Dessa åtaganden omsätts sedan till aktiviteter av respektive departement, Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen.

*Resultatet av arbetet följs upp varje år*

Planen innehåller ett antal resultatindikatorer som följs upp varje år. Eftersom planen har särskilt fokus på budgetprocessen finns ett antal indikatorer kopplade till just denna process. Till exempel granskas i vilken utsträckning statistiken i budgetpropositionen är könsuppdelad, hur många jämställdhetsmål som identifierats inom olika politikområden och hur många jämställdhetsanalyser som har genomförts.

*Samordning och stöd*

Att genomföra jämställdhetsintegrering i en organisation kan kräva att resurserna omfördelas. Det kan handla om nya uppgifter och nytt ansvar för olika funktioner i en organisation. Det kan också handla om att inrätta en särskild funktion för samordning av arbetet med jämställdhetsintegrering inom organisationen eller i en process. Nedan beskrivs hur ansvarsfördelningen ser ut när det gäller samordning och stöd i det svenska regeringkansliet.

*Uppgifter för Regeringskansliets jämställdhetsenhet*

I Regeringskansliet finns en särskild enhet som bistår jämställdhetsministern med att driva på, samordna och följa upp regeringens jämställdhetspolitik. När det gäller den övergripande planen för genomförande av jämställdhetsintegrering ansvarar enheten bland annat för:

- att på Regeringskanslinivå leda och samordna arbetet med att genomföra regeringens plan,
- att konsultativt stödja departementen, Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen i deras arbete med att genomföra sina åtaganden i planen,
- att utveckla metoder och utbildning för jämställdhetsintegrering,
- att ta fram underlag till regeringens beslut om årliga handlingsprogram,
- att följa upp den övergripande planen och löpande rapportera till jämställdhetsministern.

*Jämställdhetssamordnare utsedda i alla delar av Regeringskansliet*

I slutet av år 2003 fick departementen, Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen i uppdrag att utse jämställdhetssamordnare med god kännedom och överblick över departementets verksamhetsområden. Hur samordningen ska organiseras internt på departementet är dock upp till respektive departement att besluta om.

Vissa departement har valt att utse flera samordnare och totalt finns idag ett 20-tal i Regeringskansliet. Jämställdhetssamordnarnas bakgrund varierar och bland dem finns t ex enhetschefer och handläggare från budget- och samordningssektariat. Jämställdhetssamordnarnas uppgift är att koordinera och planera arbetet med jämställdhetsintegrering i sitt departement, ge stöd och vägledning i detta arbete. Vanliga arbetsuppgifter för samordnarna är bland annat att ta fram departementens årliga handlingsplaner och att koordinera utbildningar. Samordnarna ansvarar däremot inte för att utföra, granska eller godkänna jämställdhetsanalyser, eller för att arbeta med jämställdhetsperspektivet i enskilda beslutsunderlag. Ansvar för detta vilar på de tjänstemän som handlägger beslutsunderlaget.

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

#### *Finansdepartementets roll i arbetet med jämställdhetsintegrering*

Finansdepartementet har en central roll i samordningen av Regeringskansliets budgetarbete. Förutom ansvaret att samordna budgetarbetet har departementet också fem egna politikområden. Departementet har utsett fyra jämställdhetssamordnare som arbetar inom olika delar av departementets ansvarsområden. I likhet med övriga departement skall Finansdepartementet utifrån sina ordinarie funktioner och ansvarsområden bidra till regeringens mål när det gäller jämställdhetsintegrering.

#### *JämStöd – kommitté som arbetar med utbildning, metodutveckling och information om jämställdhetsintegrering i statens verksamhet*

Under 2004 anställde Regeringskansliet tre handläggare som arbetade med att utveckla metoder och genomföra utbildning i mål- och analysarbetet. I början av 2005 tillsattes en särskild kommitté – Jämstöd – som bland annat arbetar med att pröva och utveckla nya metoder och utbildningar för jämställdhetsintegrering både i Regeringskansliet och i de statliga myndigheterna.

#### *Metoder och verktyg*

Metodutveckling är en viktig del i arbetet med jämställdhetsintegrering. Det kan till exempel handla om att utveckla analysmetoder. En erfarenhet i metodutvecklingsarbetet är att det är viktigt att metoderna är anpassade till verksamhetens förutsättningar och krav. Det är också viktigt att metoderna kan användas i det löpande arbetet och inte blir något som ligger

utanför det ordinarie arbetet. Metodutvecklingen bör därför ske i nära anslutning till den verksamhet där metoderna ska användas.

Idag finns till exempel en metod för att genomföra en jämställdhetsanalys och formulera mål för jämställdhet inom ett politikområde. Det finns också ett antal verktyg i form av checklistor, till exempel för jämställdhetsintegrering av budgetpropositionen och bedömning av myndigheternas resultat utifrån uppsatta jämställdhetsmål.

De metoder som beskrivs ovan finns bl a tillgängliga på en av Regeringskansliets interna webbsidor som tagits fram till stöd för arbetet med jämställdhetsintegrering. Vidare finns t ex vägledningen om jämställdhetsintegrering av budgetpropositionen tillsammans med andra dokument till stöd för budgetarbetet på Finansdepartementets webbsida. Flertalet departement har också egna jämställdhetsintegreringssidor på webben med departementsspecifik information till stöd för arbetet.

#### *Utbildning till stöd för arbetet*

Jämställdhetsintegrering kräver kunskaper. Kursutbudet måste tillgodose grundläggande kunskapsbehov inom organisationen. De metoder som ska användas i verksamheten behöver läras ut. Organisationens kursutbud måste, förutom kunskaper om metoderna, kanske kompletteras både med nya delar i befintliga kurser och med nya kurser. De som arbetar med rekrytering behöver bevaka att nya medarbetare har eller får rätt kompetens.

I Regeringskansliet är det Förvaltningsavdelningen som ger stöd och service åt departementen i administrativa frågor, bland annat när det gäller kompetensutveckling. Sedan 2004 ansvarar Förvaltningsavdelningen för att tillhandahålla utbildningar i jämställdhet för Regeringskansliets personal.

#### *Ordinarie kursutbud*

Det ordinarie kursutbudet har kompletterats med olika jämställdhetskurser, bland annat i genusteori och konsuppdelad statistik. Utöver det erbjuds inom ramen för det ordinarie kursutbudet olika metodseminarier där det för budgetarbetets del bland annat handlar om att genomföra jämställdhetsanalyser och formulera mål i myndigheternas regleringsbrev. Metodseminarierna är verksamhetsanpassade och innehåller vanligen metodgenomgångar och handledning.

Vidare ingår information om jämställdhetsintegrering i kurser för nyanställda inom Regeringskansliet. Diskussioner förs också kontinuerligt för att få med jämställdhetsintegrering och jämställdhetskunskap som ett moment i andra relevanta utbildningar som erbjuds från Förvaltningsavdelningen, till exempel kopplade till budgetarbetet.



### *Särskilda utbildningssatsningar*

Förutom förändringarna i det ordinarie kursutbudet har i stort sett alla statsråd, politiskt anställda och chefstjänstemän i Regeringskansliet deltagit i jämställdhetsutbildning. Under 2004 och 2005 genomfördes också särskilda utbildningssatsningar för departementens jämställdhetssamordnare samt för handläggare på Regeringskansliets jämställdhetsenhet i form av två omfattande utvecklingsprogram. Utvecklingsprogrammen fokuserade på jämställdhetssamordnarnas och Jämställdhetsenhetens konsultativa roll i arbetet med jämställdhetsintegrering.

## 5.4 Jämställdhetsintegrering av den statliga budgetprocessen

Budgetprocessen i Sverige är ett av de viktigaste instrumenten för att styra den statliga verksamheten. Den är en omfattande process som pågår året om och som består av många olika moment. Budgetprocessen innehåller allt från att bedöma samhällsutvecklingen och sätta ekonomiska ramar för statens verksamhet, dvs. den ekonomiska politiken, till att formulera mål för den statliga verksamheten, fördela resurser och att följa upp och analysera verksamhetens resultat.

*Budgetprocessen kan översiktligt beskrivas så här:*

- Finansdepartementet sammanställer och analyserar olika underlag för att bedöma den ekonomiska utvecklingen
- Myndigheterna lämnar sina årsredovisningar
- Regeringskansliet sammanställer resultatinformationen från myndigheterna och analyserar/bedömer resultatet
- Regeringskansliet genomför mål- och resultatdialog med myndigheterna
- Regeringen lämnar vårpropositionen till riksdagen. Vårpropositionen innehåller en finansplan med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken
- Regeringen lämnar budgetpropositionen till riksdagen. I budgetpropositionen redovisas finansplanen, verksamhetsmål och ekonomiska ramar för samtliga politikområden samt en resultatbedömning av myndigheternas verksamhet
- Regeringen beslutar om mer detaljerade verksamhetsmål och resurser för varje myndighet i så kallade regleringsbrev

*Budgetpropositionen*

Budgetpropositionen är ett mycket omfattande dokument i ca 12 delar, som för budgetåret 2005 bestod av sammanlagt 2900 sidor. Den innehåller bland annat:

- finansplan med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken
- förslag till budgetpolitiska mål och utgiftstak
- prognoser för innevarande och kommande år
- förslag till ändringar av skatter
- redogörelser för verksamhet och ekonomi för varje politikområde
- förslag till statsbudget

Statsbudgeten är indelad i 27 utgiftsområden vilket motsvarar riksdagens utskottsindelning. Under dessa finns en mer detaljerad struktur som består av 48 olika politikområden. Att dela in statsbudgeten i politikområden gör det lättare att formulera mål som är tillräckligt specifika för att de skall gå att följa upp och bedöma måluppfyllelsen. På politikområdesnivå uttrycker idag målen oftast ett önskat tillstånd i samhället som regering och riksdag vill uppnå. Det ger förutsättningar för en bättre koppling mellan mål, kostnader och resultat.

*Från projekt till ordinarie arbete*

Jämställdhetsintegrering i statsbudgeten är inte någon ny tanke i Sverige. Arbetet handlar bland annat om att synliggöra jämställdhetsperspektivet i den ekonomiska styrningen av myndigheterna och i underlag till den ekonomiska politiken.

Jämställdhetsintegrering av underlagen för den ekonomiska politiken togs upp redan i den jämställdhetspolitiska propositionen 1987/88 och ledde till inrättandet av en bilaga till budgetpropositionen om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. En annan insats var den utredning om skillnader i kvinnors och mäns tillgång till ekonomiska resurser och möjligheter att utöva ekonomisk makt på individ-, familje- och samhällsnivå som presenterades år 1998. Vidare genomfördes år 1999 en granskning av hur jämställdhetsperspektivet återspeglades i regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheterna.

I början av år 2001 tog Jämställdhetsenheten initiativ till ett projekt rörande jämställdhetsintegrering i den statliga budgetprocessen som kom att kallas Jämna Pengar. Arbetet inleddes året därpå då projektet planerades och förankrades inom Regeringskansliet. Ansvarig för projektet var Jämställdhetsenheten som bland annat stod för projektledning. Under 2003 kom utvecklingsarbetet i gång, bland annat i form av ett pilotprojekt, där politikområdena Regional utvecklingspolitik, Socialtjänstpolitik och Transportpolitik prövade metoder och arbetssätt kopplade till bud-

getprocessens olika faser. Syftet var att utarbeta ett förslag till struktur för hur kön skall synliggöras och jämställdhetspolitiken integreras i budgetprocessen. Det skulle göras i form av en plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i den statliga budgetprocessen inom samtliga politikområden, omfattande mål och annan styrning, metoder, utbildning och stödstruktur för arbetet. Detta förslag integrerades i den plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet för åren 2004–2009 som regeringen antog i april 2004. Tillsammans med det åtagande om att genomföra jämställdhetsanalyser och ta fram jämställdhetsmål inom alla politikområden som regeringen gjorde i en skrivelse till riksdagen år 2003, lade planen grunden för att som en del av regeringens ordinarie arbete jämställdhetsintegrera statsbudgeten. Detta har sedan bekräftats genom regeringens handlingsplan för 2006 års arbete med jämställdhetsintegrering.

#### *Jämställdhetsintegrering av budgetprocessen – vad innebär det?*

Sammanfattningsvis kan sägas att jämställdhetsintegrering av den statliga budgetprocessen i Sverige omfattar tre olika områden: att synliggöra jämställdhetsperspektivet i underlagen till den ekonomiska politiken och i den ekonomiska styrningen av myndigheterna, samt könsuppdelad statistik som ett viktigt verktyg i arbetet.

#### *Jämställdhetsintegrering av underlagen till den ekonomiska politiken*

Den ekonomiska politiken bygger på sammanställningar och analyser av olika underlag som rapporter, beräkningar och prognoser. De utgör beslutsunderlag som regeringen använder i sitt arbete med att slå fast inriktning för den ekonomiska politiken. Jämställdhetsintegrering av underlagen för den ekonomiska politiken handlar om att synliggöra jämställdhetsperspektivet i dessa. Syftet är att möjliggöra en ekonomisk politik som bidrar till ett jämställt samhälle. Nedan ges exempel på det arbete som inletts i Sverige.

#### *Bilaga till den ekonomiska vårpropositionen: Fördelningspolitisk redogörelse*

Finansdepartementets ekonomiska avdelning tar fram en särskild fördelningsbilaga till den ekonomiska vårpropositionen. Som ett led i framtagandet av 2006 års fördelningsbilaga inleddes ett utvecklingsarbete för att i högre utsträckning synliggöra kön i den.

*Bilaga till budgetpropositionens finansplan: Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män*

Sedan 1988 finns en särskild bilaga till budgetpropositionen som redovisar fördelningen av ekonomiska resurser mellan könen. Under de senaste åren har Finansdepartementet och Regeringskansliets jämställdhetsenhet samarbetat för att höja ambitionsnivån för bilagan. Sedan 2003 ligger bilagan i anslutning till finansplanen vilket markerar dess övergripande karaktär.

Bilagan visar hur brister i jämställdheten mellan kvinnor och män tar sig ekonomiska uttryck, men också hur välfärdssystemen bidrar till att minska de ekonomiska skillnaderna mellan könen. I bilagan analyseras kvinnors och mäns ekonomiska villkor. Fördelningen av hemarbete, förvärvsarbete och sysselsättning redovisas, liksom inkomster av arbete och kapital samt ersättningar i socialförsäkringen. Slutligen beskrivs den disponibla inkomsten för kvinnor och män genom att de olika inkomstslagen slås samman och skatter räknas bort.

Varje år har bilagan ett nytt tema. I budgetpropositionen för 2005 visades, med ett typhushåll, hur föräldraledighet och deltidsarbete på grund av små barn påverkade inkomsten och pensionsunderlaget för kvinnan och mannen. Sammanfattningsvis konstaterades att föräldraskap kostar kvinnor betydligt mer än män i ekonomiska termer. I typfallet var inkomstförlusten för mamman 304 000 kronor och för pappan 10 000 kronor under en tioårsperiod – vilket sedan kommer att avspeglas i deras framtida pensioner. Huvudorsaken till skillnaden är kvinnors deltidsarbete. I budgetpropositionen för 2006 följdes detta upp med temat deltidsarbetets omfattning och ekonomiska konsekvenser för kvinnor och män. I budgetpropositionen för 2007 kommer äldre kvinnors och mäns ekonomiska villkor att särskilt behandlas.

*Långtidsutredningar*

I den jämställdhetspolitiska propositionen från 1988 underströks också att statliga utredningar såsom Finansdepartementets återkommande långtidsutredningar i ökad utsträckning skulle åläggas att analysera och redovisa effekterna av sina förslag ur ett jämställdhetsperspektiv. Så skedde också till viss del då kvinnors situation analyserades särskilt i Långtidsutredningarna 1990 och 1992, men också för 2003–2004. Bland annat beskrivs i en rapport den ojämna fördelningen av tid, ansvar och pengar mellan könen, samt hur ökad jämställdhet skulle kunna bidra till att möta de demografiska utmaningar som Sverige står inför.

*Tidsanvändningsstudier*

Ett annat sätt att belysa skillnader mellan kvinnors och mäns ekonomiska villkor är att visa hur det obetalda arbetet fördelas. Statistiska centralby-

rån har därför haft i uppdrag att vart tionde år genomföra tidsanvändningsstudier. Den första tidsanvändningsstudien genomfördes åren 1990–1991 och den andra 2000–2001.

#### *Jämställdhetsintegrering av den ekonomiska styrningen*

Ekonomisk styrning är ett samlingsbegrepp för mål- och resultatstyrning och finansiell styrning. Mål- och resultatstyrning innebär att styra mot ett önskat resultat genom att sätta upp mål för verksamheten och att sedan följa upp resultatet.

Finansiell styrning handlar om hur stora resurser som tilldelas för att förverkliga målen. Inom ramen för budgetprocessen formuleras mål för den statliga verksamheten och resurser avsätts för att målen ska kunna uppfyllas. Mål och resurstilldelning för varje politikområde presenteras i budgetpropositionen. Mer detaljerade mål, och resurstilldelning för varje myndighet fastställs av regeringen i de årliga regleringsbrevet.

En redovisning av myndigheternas resultat och bedömning av resultatet presenteras i budgetpropositionen och ligger till grund för en ny resurstilldelning och eventuellt nya eller omformulerade mål.

#### *Mål för den ekonomiska styrningen*

Målen för den ekonomiska styrningen är att tillgodose statsmakternas krav på beslutsunderlag som bidrar till god kontroll av statens finanser, en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar, och hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser.

Jämställdhetsintegrering kan ses som ett led i att utveckla och förbättra den ekonomiska styrningen och att därmed bidra till att målen för den ekonomiska styrningen uppfylls.

#### *Formulera jämställdhetsmål inom alla politikområden*

Jämställdhetsintegrering av den ekonomiska styrningen innebär att ur ett könsperspektiv tydliggöra sambanden mellan mål, medel och resultat. Som ett första steg har alla politikområden inlett arbetet med att analysera hur deras verksamheter kan bli mer jämställda – och på vilket sätt de kan bidra till att uppnå ett jämställt samhälle i stort. Med utgångspunkt från analyserna har mål för jämställdhet formulerats inom politikområden eller delar av politikområden där det är relevant.

Ett exempel av en genomförd analys kommer från politikområdet Arbetsmarknad. Jämställdhetsanalysen visar bland annat att män är överrepresenterade i de mest effektiva arbetsmarknadspolitiska programmen – de som mest liknar vanliga jobb och i hög utsträckning resulterar i varaktigt arbete. Kvinnorna är istället överrepresenterade i förberedande insatser som i mindre grad leder till varaktigt arbete. Analysen visar också att

män får en något större andel av resurserna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. När det gäller arbetsmarknadsutbildning framgår det att kvinnor är överrepresenterade inom utbildningsområden med låga styckkostnader medan män är överrepresenterade i utbildningsområden med höga styckkostnader. Slutsatsen är bland annat att Arbetsmarknadsverket både måste se över könsfördelningen i de olika programmen och kostnaderna för åtgärder – för att uppnå en mer rättvis resursfördelning och kvalitativt bättre utbildningar som i större utsträckning resulterar i varaktiga jobb också för kvinnor.

Sammanlagt resulterade regeringens åtagande i drygt 120 jämställdhetsanalyser inom 48 politikområden, ett 50-tal mål, ett antal indikatorer och myndighetsuppdrag för att ta fram indikatorer inom flera politikområden, ytterligare ett 20-tal uppdrag, samt ett 60-tal återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev. De mål som jämställdhetsanalyserna har resulterat i är dels helt nya mål och dels att jämställdhetsperspektivet har stärkts i befintliga mål. I många fall har det visat sig vara mer ändamålsenligt att formulera uppdrag till myndigheter i stället för mål. Det gäller framför allt politikområden där jämställdhetsfrågorna tidigare lyfts fram i begränsad utsträckning och där kunskapsluckorna i form av bl. a. brist på forskning och statistik är stora. Idag har cirka hälften av de statliga myndigheterna krav på jämställdhet, bland annat i form av mål för jämställdhet.<sup>17</sup>

Arbetet har framför allt varit inriktat på att utveckla mål- och resultatstyrningen. I liten utsträckning har det handlat om att gå in i den finansiella styrningen. I takt med att arbetet med jämställdhetsanalyser fördjupas, och kunskapsunderlaget därmed förbättras när det gäller resursfördelning och resultat, kan det på sikt även möjliggöra en jämställdhetsintegrering av den finansiella styrningen, om det är önskvärt och kan bidra till att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen.

### *Uppföljning av jämställdhetsmål och återrapportering*

När myndigheterna redovisar resultat utifrån sina jämställdhetsmål börjar nästa steg i resultatstyrningen – uppföljningsarbetet. Jämställdhetsmålen följs upp som en del av ordinarie årliga uppföljningar, då myndigheterna får återkoppling på sina verksamhetsresultat. Just nu pågår ett utvecklingsarbete i Regeringskansliet som syftar till att förbättra uppföljningen av de jämställdhetsmål och återrapporteringskrav som finns i myndigheternas regleringsbrev.

En särskild checklista för resultatbedömning har utarbetats och en utbildning utformats. Där får myndighetshandläggare handledning i arbetet med att bedöma myndigheternas resultat utifrån uppställda jämställdhetsmål. Målet är att utbildningen ska bli en del av det ordinarie kurs-

---

<sup>17</sup> Dvs krav utöver dem som rör arbetsvillkoren för myndigheternas anställda och regleras av jämställdhetslagen.

utbudet och att checklistorna ska bli en del av de ordinarie styrdokumenterna.

#### *Mål- och analysarbetet en del av det ordinarie arbetet*

Mål- och analysarbetet utförs av de tjänstemän som normalt arbetar med att ta fram regleringsbrev eller texter till budgetpropositionen inom politikområdet. Som stöd i arbetet med att göra analyser används en särskild metod som är anpassad till politikområdesstrukturen, budgetprocessens olika steg och Regeringskansliets arbetssätt. Det ordinarie kursutbudet innehåller metodutbildning och handledning i analysarbetet. Arbetet med att genomföra jämställdhetsanalyser koordineras av departementens jämställdhetssamordnare. Inom ramen för analysarbetet år 2004–2005 deltog ca 400 personer i utbildning och handledning i att genomföra jämställdhetsanalyser och att ta fram mål för jämställdhet inom sina politikområden.

Mål- och analysarbetet har nu kommit till en punkt då det är dags att prioritera vilka politikområden eller delar av politikområden som är centrala för att förverkliga de jämställdhetspolitiska målen. Under 2006 kommer departementen att besluta om vilka verksamhetsområden som är mest relevanta och prioriterade. Därefter fortsätter analysarbetet inom de prioriterade politikområdena. Det kan handla om att analysera delar av ett politikområde som inte tidigare analyserats, eller fördjupningar av tidigare analyser.

#### *Särskilt fokus på könsuppdelad statistik*

Sedan 1994 finns i Sverige en särskild paragraf i förordningen om den officiella statistiken som säger att all individbaserad officiell statistik ska vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta. Det innebär att alla statistikproducerande myndigheter är skyldiga att presentera sin individbaserade statistik könsuppdelad, och att det idag finns en omfattande statistik som kan användas för att belysa hur det ser ut för olika grupper av kvinnor respektive män i beslutsunderlag.

Myndigheten *Statistiska centralbyrån* har sedan 1982 en särskild enhet för jämställdhetsstatistik. De arbetar bland annat med att utveckla, sammanställa och publicera jämställdhetsstatistik. En av deras publikationer är *"På tal om kvinnor och män. Lathund om Jämställdhet"* som har getts ut med jämna mellanrum sedan 1984. I boken synliggörs jämställdhetsutvecklingen i Sverige med statistik om kvinnor och män inom en rad områden.

*Könsuppdelad statistik – en förutsättning för jämställdhetsintegrering*

Tillgången på könsuppdelad statistik har en avgörande betydelse för arbetet med att genomföra jämställdhetsintegrering, inte minst när det gäller budgetprocessens olika delar. Könsuppdelad statistik synliggör kvinnors och mäns villkor, behov och förutsättningar. Det är också viktigt att olika verksamheters resultat och resursfördelningar redovisas könsuppdelat. I den mån könsuppdelad statistik inte används i olika beslutsunderlag innebär det att villkoren för kvinnor och män i samhället döljs.

I arbetet med att jämställdhetsintegrera budgetprocessen handlar det om att ställa krav på könsuppdelad statistik i flera olika sammanhang. När det gäller resultatstyrningen kan det till exempel innebära att i de årliga regleringsbrev till myndigheterna formulera kraven på återrapportering så att myndigheternas redovisning sker könsuppdelat. När det gäller underlagen till den ekonomiska politiken kan det handla om att säkerställa att den statistik som används är könsuppdelad och att i analyserna ta hänsyn till villkor och förutsättningar för kvinnor respektive män.

*Utbildning och handbok för arbetet med könsuppdelad statistik*

Statistiska Centralbyrån fick 2004 i uppdrag att ta fram råd och riktlinjer för arbetet med könsuppdelad statistik. Det resulterade i en handbok riktad till en bred målgrupp: handläggare inom statlig förvaltning utan djupare statistiska kunskaper, och statistikproducerande myndigheter. Handboken vänder sig bland annat till handläggare som ska ta fram, använda eller beställa könsuppdelad statistik. Handboken används också i de kurser i könsuppdelad statistik som ingår i det ordinarie kursutbudet för Regeringskansliets personal.

*Fokus år 2006: könsuppdelad statistik i budgetpropositionen*

Budgetpropositionen är ett av regeringens mest omfattande och centrala beslutsunderlag. En uppföljning som genomfördes under våren 2006 visar att den i högre utsträckning kan bygga på könsuppdelad statistik. I budgetpropositionen för år 2006 var hälften av de individbaserade tabellerna och diagrammen presenterade efter kön. Regeringen har slagit fast att målet för nästa budgetproposition är att alla individbaserade tabeller och diagram ska vara presenterade, kommenterade eller analyserade efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Som ett exempel på det omfattande och komplexa arbete som jämställdhetsintegrering av budgetprocessen innebär, ges nedan en presentation av de insatser som genomförts för att uppnå målet om könsuppdelad statistik i budgetpropositionen.

I ett första skede förtydligades styrningen ytterligare. För att understryka departementens åtagande att uppnå detta mål – och de övriga målen i 2006 års handlingsprogram - gick statssekreterarna för jämställdhet,



finans och Statsrådsberedningen ut med ett särskilt brev till de övriga statssekreterarna. Vidare anordnades en så kallad statssekreterarrunda med möten mellan statssekreteraren för jämställdhet och statssekreterarna på vart och ett av de övriga departementen för att förankra målen i 2006 års handlingsprogram.

På tjänstemannanivå gjordes förtydliganden om jämställdhetsintegrering, inklusive kravet på könsuppdelad statistik i det styrdokument som Finansdepartementets budgetavdelning tar fram inför arbetet med budgetpropositionen. Vidare togs en checklista fram för detta ändamål och publicerades bland de övriga dokumenten på finansdepartementets webbsida för budgetarbetet. Inför arbetet med budgetpropositionen höll Regeringskansliets jämställdhetsenhet sedan utbildning i könsuppdelad statistik för Finansdepartementets budgetavdelning.

Vidare genomförde varje departement under våren en kartläggning av orsakerna till varför inte alla individbaserade tabeller och diagram i budgetpropositionen var könsuppdelade i 2006 års budgetproposition. För att underlätta kartläggningen tillhandhöll Jämställdhetsenheten en mall som byggde på en genomgång av hela 2006 års budgetproposition – cirka 2900 sidor budgettext. Departementens kartläggningar stämdes sedan av med Jämställdhetsenheten vid återkopplingsmöten med varje departement. Därefter höll Jämställdhetsenheten utbildning i könsuppdelad statistik på de departement som så önskade för de handläggare som arbetar med budgetpropositionen. Arbetet har också byggt på att samarbete etablerats och fördjupats mellan jämställdhetssamordningen och budgetsamordningen på departementen.

En uppföljning av målet om könsuppdelad statistik i budgetpropositionen 2007 kommer att ske i slutet av år 2006.

## 5.5 Avslutande reflektioner

Under hösten 2006 kommer en delutvärdering att genomföras av de första årens arbete med utgångspunkt från regeringens plan för genomförande av jämställdhetsintegrering. Fokus kommer att ligga på jämställdhetsintegrering av budgetprocessen. Hittills har två uppföljningar gjorts av de indikatorer som är kopplade till planens mål. Diskussionen nedan bygger dels på resultaten av dessa uppföljningar, dels på iakttagelser under arbetets gång. Dessa iakttagelser skall därmed snarare betraktas som hypoteser än som verifierade slutsatser.

### *Vikten av ett systematiskt arbete*

I Sverige finns mycket erfarenhet av jämställdhetsarbete på olika nivåer och områden. Arbetet har ofta bedrivits i projektform vid sidan av ordinarie verksamhet och inriktningen har ofta varit att förändra attityder.

Jämställdhetsintegrering innebär emellertid att förändra organisationers ordinarie beslutsprocesser och verksamheter. För att lyckas med detta krävs ett systematiskt arbete. I Regeringskansliet utgår arbetet genomgående från fyra strategiska framgångsfaktorer: Mål och annan styrning, Utbildning, Metoder och arbetssätt, samt Samordning och stöd.

Sammanfattningsvis kan sägas att det måste vara tydligt för alla medarbetare vad som skall uppnås, men att medarbetarna också måste få reella förutsättningar i form av utbildning och verksamhetsanpassade metoder för arbetet. Vidare behövs en funktion som dels samordnar och följer upp arbetet, dels vid behov ger konsultativt stöd för medarbetarna. Om någon av dessa fyra framgångsfaktorer saknas, kommer inte arbetet att få genomslag.

Erfarenheterna och resultaten av de senaste årens jämställdhetsintegreringsarbete i Regeringskansliet tyder på att detta stämmer.

#### *Vikten av tydlig och kontinuerlig efterfrågan från ledningen*

Arbetet med jämställdhetsintegrering i den statliga budgetprocessen utgår från en tydlig formell styrning i form av en upprepad politisk beställning. Den första beställningen utgick från regeringens åtagande inför riksdagen år 2003 om att genomföra jämställdhetsanalyser inom alla politikområden i syfte att formulera mål och indikatorer för jämställdhet. Den andra beställningen bestod av regeringens plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet med sitt fokus på budgetprocessen. Den gäller åren 2004–2009 och bekräftades i en tredje beställning i form av regeringens handlingsplan för arbetet med jämställdhetsintegrering år 2006.

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

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

Detta är inte minst viktigt mot bakgrund av de svårigheter som finns när det gäller sektorsövergripande arbete generellt. En svårighet är att få chefer och handläggare att överhuvudtaget se nyttan med att integrera olika perspektiv i det som betraktas som kärnverksamheten – att se att dessa perspektiv de facto utgör aspekter av denna kärnverksamhet och att

integrering av dem därmed bidrar till att förbättra den. En annan svårighet uppstår när krav ställs på att integrera många olika perspektiv i beslutsprocesserna och verksamheten. Inom Regeringskansliet används alltför oftare ordet ”perspektivträngsel” för att beskriva den situation som uppstår när hänsyn ska tas till många olika perspektiv till exempel i analyser och beslutsunderlag. Inom Regeringskansliet har 13 sådana perspektiv definierats som generella frågor att ta hänsyn till där det är relevant. Utöver jämställdhet handlar det till exempel om integrering av barn- respektive handikapperspektiv och integration av invandrare.

Länsstyrelserna tillhör de myndigheter i Sverige som har det mest omfattande uppdraget när det gäller jämställdhet och jämställdhetsintegrering, men också krav utifrån flera andra perspektiv. I sina årsredovisningar för 2005 tog flera av dem upp svårigheter med att arbeta sektorsövergripande och de krav som ställs på dem att hantera flera tvärsektoriella frågor parallellt. Länsstyrelsen i Skåne ger uttryck för denna problematik som även återfinns i Regeringskansliet.

”En gemensam slutsats som kan dras (...) är svårigheten att ute i linjeorganisationen fredda tid för det interna sektorsövergripande arbetet. Det enskilda sakområdet betraktas som verksamhetens huvuduppgift och där också medarbetarna känner starkast identitet medan samarbetet över sektorsgränser har svagare incitament hos den enskilde medarbetaren, då detta inte betraktas som ordinarie arbete. Svårigheter och hinder för att arbeta sektorsövergripande på ett effektivt sätt är också bristen på tydliga prioriteringar, med klara avgränsningar och tidsbestämda delmål (inriktning och mål) samt en på förhand given tidplan för genomförandet.”

#### *Vikten av god kännedom om processerna*

Beslutsprocesserna i Regeringskansliet – liksom i andra organisationer – är mycket komplexa. De består av många olika steg och involverar en mängd olika aktörer – i Regeringskansliet såväl på fackdepartementen som på Finansdepartementet. Det gäller inte minst budgetprocessen. För att kunna integrera jämställdhetsperspektivet i budgetprocessen krävs en noggrann analys av den och dess delprocesser. För att kunna genomföra en sådan krävs i sin tur mycket god kännedom om Regeringskansliet och budgetprocessen.

#### *Vikten av uthållighet och pragmatism*

Som redan understrukits innebär jämställdhetsintegrering ett förändringsarbete. Och förändringsarbete går sällan som på räls utan tar tid och stöter vanligtvis på motstånd. En slutsats som dragits när det gäller jämställdhetsintegreringsarbetet är därför att det är viktigt att tydligt hålla fast vid det övergripande målet för arbetet, men att vara pragmatisk och vid behov kunna justera såväl kurs som takt. En ambition är att utgå från de förutsättningar som faktiskt finns i organisationen. I en analys av delar av

jämställdhetsintegreringsarbetet som utgör ett av underlagen för höstens utvärdering, skriver Eva Mark, forskare vid Göteborgs universitet, så här:

”Att lägga ansvaret för jämställdhetsintegrering i linjen kan i praktiken upplevas av experter i den ”gamla” ordningen som att man tar ifrån dem sin roll och sitt mandat.

Det gäller för experten i en jämställdhetsintegreringsprocess att klara av att inte visa allt man kan, att kontrollera sitt behov av att vara duktig. Det är för en verksamhet bättre att det praktiska genomförandet av jämställdhetsintegreringen, till exempel i en arbetsprocess, initieras och utformas av en medarbetare än styrs av en utomstående expert. Först då får man in det nya perspektivet i verksamheten. Men det innebär samtidigt att experten måste acceptera, och välkomna, kanske i hans eller hennes ögon mindre proffsiga lösningar, oväntade lösningar, inte särskilt ambitiösa lösningar av ointresserade personer eller ur genusperspektiv mesiga lösningar. Jämställdhetsintegreringen kommer att genomföras i ordinarie organisationskultur och organisationsförändring sker ett steg i taget. Därtill kommer att medarbetare har en annan kompetensnivå än experten. Expertens radikala perspektiv kan inte omedelbart integreras även om det är målet på lång sikt.”

När det gäller budgetprocessen, innebär dessutom den treåriga budgetcykeln i sig att det tar tid innan arbetet får genomslag. Till exempel kan konstateras att en jämställdhetsanalys som genomförs i Regeringskansliet år 2006 kan leda till skrivningar i budgetpropositionen och myndigheternas regleringsbrev för år 2007. Det kan till exempel handla om jämställdhetsmål eller krav på återrapportering av resursfördelning uppdelat på kön. Under 2007 genomför myndigheterna insatser för att uppnå målen och redovisar sedan resultatet av arbetet år 2008. Resultaten kan sedan ligga till grund för en ny analys inför budgetpropositionen och eventuellt ändrade mål i regleringsbreven för år 2009 om att uppnå förändringar i verksamheten.

#### *Vikten av bred kompetens*

Jämställdhetsenheten har alltid haft olika roller, såväl stödjande som pådrivande och granskande. I jämställdhetsintegreringsarbetet ligger tyngdpunkten på att ge stöd och ”hjälp-till-självhjälp” till medarbetare som skall ta hänsyn till jämställdhetsperspektiv i sina ordinarie arbetsuppgifter. Det innebär mindre betoning av expertrollen till förmån för en konsultroll.

Då Jämställdhetsenheten samtidigt bland annat har till uppgift att övergripande leda, samordna och följa upp arbetet utifrån regeringens plan för genomförande av jämställdhetsintegrering, krävs också god kännedom om de aktuella processerna.

Jämställdhetsenheten har därför dragit slutsatsen att det i dess jämställdhetsintegreringsgrupp måste finnas en mycket bred kompetens. I dagsläget omfattar den sex personer med delvis olika kompetensprofiler. Alla i gruppen har – eller har under arbetets gång tillägnat sig – en gedigen jämställdhetskunskap. Alla har flerårig erfarenhet från Regeringskan-

sliet och/eller har arbetat på en myndighet. Med något undantag har alla tidigare erfarenhet av att leda jämställdhetsintegreringsarbete. En person har till exempel arbetat som budgetsamordnare, myndighetshandläggare och jämställdhetssamordnare på ett av de större departementen. Någon är nationalekonom och en annan är expert på könsuppdelad statistik. I gruppen finns också en informatör som bl. a. utvecklar webbaserat stöd, tar fram tryckt material och nyhetsbrev.

#### *Utvecklingsbehov*

Arbetet med att jämställdhetsintegrera den statliga budgetprocessen i Sverige har kommit i gång och en god grund har lagts. Samtidigt återstår mycket arbete innan den svenska budgetprocessen kan anses vara jämställdhetsintegrerad. Exempel på frågor som återstår att lösa är hur följande ska uppnås:

#### *Ännu tydligare koppling till det ordinarie budgetarbetet*

Att synliggöra och ta hänsyn till jämställdhetsperspektivet ses som tidigare nämnts fortfarande alltför ofta som något som ligger vid sidan av kärnverksamheten inom många politikområden. Det innebär att en kontinuerlig utveckling av såväl styrning som metoder och utbildning är nödvändig.

#### *Ännu bättre verksamhetsanpassning av metoder och arbetssätt*

De metoder och arbetssätt som utvecklats till stöd för arbetet med att jämställdhetsintegrera budgetprocessen anses delvis vara alltför omfattande och komplicerade. Här är utmaningen att göra metoderna enklare för användarna utan att förenkla så mycket att kvaliteten exempelvis på jämställdhetsanalyser riskeras.

Andra metodfrågor att gå vidare med rör metoder och arbetssätt när det gäller underlagen för den ekonomiska politiken. Det svenska arbetet har hittills i mycket begränsad omfattning berört detta. I vilken utsträckning är det till exempel möjligt att göra tillförlitliga könsuppdelade prognoser?

#### *Skräddarsydd utbildning i stället för allmän*

De allmänna utbildningar som erbjuds i Regeringskansliet, såsom grundkurs i jämställdhet eller utbildning i jämställdhetsanalys, lockar relativt få deltagare. Erfarenheterna hittills tyder på att såväl uppslutning som effekt blir bättre vid departementsspecifik utbildning som riktar sig till särskilda målgrupper såsom myndighetshandläggare och budgetsamordnare. Ut-

bildningen kan då tydligt ta avstamp i den uppgift och de verksamheter som deltagarna har på bordet.

#### *Ökat samarbete mellan jämställdhets- och budgetsamordning*

Erfarenheterna hittills tyder på att samarbetet behöver utvecklas mellan jämställdhets- och budgetsamordningen på såväl regeringskansli- som departementsnivå i syfte att hitta en adekvat fördelning av ansvaret för de olika delarna i arbetet.

#### *Resultat och effekter av arbetet*

Det svenska arbetet med jämställdhetsintegrering i den statliga budgetprocessen, har hittills bland annat lett till att budgetpropositionen blivit allt mindre könsblind inom många politikområden och att styrningen av många myndigheter blivit tydligare när det gäller jämställdhet. Det är däremot fortfarande för tidigt för att kunna se effekter av arbetet i form av ökad jämställdhet i samhället och de verksamheter som kvinnor och män möter. Att nå dithän är dock avgörande för utvecklingen av det fortsatta arbetet.

## 6. Metoder

Följande metoder är utvecklade i de nordiska länderna. Nedan ges en mycket kort beskrivning av användningsområde. Fullständiga metod beskrivning och handledning finns på respektive hemsida/departement.

### Danmark

#### *Ligestillingsvurdering af lovforslag*

Ligestillingsvurdering af lovforslag er en vurdering af, om et lovforslag kan have forskellige konsekvenser for den kvindelige og den mandlige befolkning eller dele af disse grupper, samt en vurdering af, hvad dette betyder for ligestillingen mellem kvinder og mænd.

#### *Sådan arbejder man med ressourcer*

Idéen med ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen er at skabe en højere grad af træfsikkerhed og kvalitet i ressourceforbruget og i ligestillingsarbejdet, fordi man får kortlagt, hvordan ressourcerne fordeles til kvinder og mænd. Utsigtede ligestillingsmæssige konsekvenser kan undgås samtidig med, at budgetterne kan blive et mere præcist styringsinstrument. En ligestillingsvurdering af ressourcefordelingen kan bruges til at tjekke, om ressourcefordelingen er i overensstemmelse med hensigten med den planlagte politik

#### *Sådan arbejder man med data og statistik om kvinder og mænd*

Sådan kan du arbejde med data, når du skal beskrive de ligestillingsmæssige konsekvenser af et lovforslag.

Finns på [www.lige.dk/koensmaistreaming.asp](http://www.lige.dk/koensmaistreaming.asp)

### Finland

#### *Handledning för analys av könskonsekvenser i lagstiftningsprojekt.*

Analys som innebär att man på förhand strävar efter att utreda lagens konsekvenser för kvinnor/män för att det inte vid tillämpningen av lagen indirekt skall uppstå diskriminerande könskonsekvenser.

Kan fås via Socialministeriet.

## Sverige

### *JämKART.*

Med hjälp av JämKART kan du systematiskt kartlägga din verksamhet för att se hur den bidrar till att genomföra de nationella jämställdhetsmålen. Metoden ger också överblick över förbättringspotentialen, den hjälper dig att ta fram mål och åtgärder samt att följa upp hur de genomförs.

### *JämKAS Bas*

Metoden är framtagen genom praktiskt arbete inom regeringskansliet och är prövad även på myndigheter. Metoden är ett verktyg för att systematiskt inventera en verksamhet i syfte att finna jämställdhetsfällorna. Metoden består av tre delar: inventering och urval, kartläggning och analys samt utformandet av mål och indikatorer.

### *JämKAS Plus*

JämKAS Plus är en metod framtagen inom Regeringskansliet och kan användas för att göra en jämställdhetsanalys av en specifik verksamhet eller del av verksamhet. JämKAS är en förkortning av **J**ämställdhet **K**artläggning, **A**nlays och **S**lutsatser vilka också är de tre delarna i metoden.

### *4R*

4R-metoden hjälper dig att kartlägga och analysera en verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv. Metoden ger dig en översiktlig bild av hur verksamheten styrs och finansieras idag och hur den bör förändras för att möta behoven från kvinnor respektive män.

### *Den jämställda verksamheten*

Metoden ”Den jämställda verksamheten” är ett verktyg för att skapa en gemensam bild av vad en jämställd myndighet skulle kunna vara. Den kan också fungera som en igångsättare för att skapa motivation eller ett behov för att arbeta med frågan. Metoden ger deltagarna möjlighet att se nyttan med jämställdhetsintegrering i sin egen verksamhet.

### *Strategiska framgångsfaktorer för jämställdhetsintegrering*

Metoden ”Strategiska framgångsfaktorer för jämställdhetsintegrering” är en checklista för planering och uppföljning av utvecklingsarbetet.

Finns på [www.jamstod.se](http://www.jamstod.se)



## Referenser

### Länkar till nordiska länders jämställdhets hemsidor

Finland	<a href="http://www.stm.fi/Resource.phx/sve/ansva/jamst/index.htm">http://www.stm.fi/Resource.phx/sve/ansva/jamst/index.htm</a>
Norge	<a href="http://odin.dep.no/bfd/norsk/tema/likestillingnytt/bn.html">http://odin.dep.no/bfd/norsk/tema/likestillingnytt/bn.html</a>
Sverige	<a href="http://www.regeringen.se/sb/d/2593">www.regeringen.se/sb/d/2593</a>
Island	<a href="http://www.jafnretti.is">www.jafnretti.is</a>
Danmarks	<a href="http://www.lige.dk/koensmainstreaming.asp">http://www.lige.dk/koensmainstreaming.asp</a>

### Gender Budgeting Litteratur

*Moving Ahead: Gender budgeting in Sweden* [www.regeringen.se/sb/d/108/a/65322](http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/65322)

*Jämställda Statsfinanser/Equality and Public Finances ANP 2005:731* Nordiska Ministerrådet

*Gender Budget Initiatives, Strategies, Concepts and Experiences*, Brussels 2001, <http://www.unifem.undp.org>

*Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets*, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org) 2002

*Gender Budgets Make More Cents*, volume 2, Debbie Budlender and Guy Hewitt, Commonwealth

*Budgeting for equity*, Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting, UNIFEM, Ronda Sharp, 2003

[www.unifem.org](http://www.unifem.org) Gender and Budgets, Overview Report, Institute of Development Studies, 2003, Helena Hofbauer Balmori, Bridge development – gender

*Budgeting for all*; Manual for local gender budget initiatives, Jacintha van Beveren, Theera van Osch, Sheila Quinn, 2004,

### Länkar till informativa hemsidor

Nordiska Ministerrådet  
Samlingssida för gender budgeting  
Gender Statistik:

[www.norden.org](http://www.norden.org)  
[www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org)  
[devdata.worldbank.org/genderstats/home.asp](http://devdata.worldbank.org/genderstats/home.asp)

UNIFEM  
Commonwealth  
International Development Research Center Canada  
Womens Budget Group UK  
Bridget gender development info  
service on University of Sussex UK  
Institute for Democracy in South Africa  
Tanzania Gender Networks Programme TGNP,  
The World Bank

[www.unifem.undp.org](http://www.unifem.undp.org)  
[www.thecommonwealth.org/gender](http://www.thecommonwealth.org/gender)  
[www.idrc.ca/gender](http://www.idrc.ca/gender)  
[www.wbg.org.uk](http://www.wbg.org.uk)

The International Monetary Fund

[www.ids.ac.uk/bridge](http://www.ids.ac.uk/bridge)  
[www.idasa.org.za](http://www.idasa.org.za)  
[www.tgnp.org](http://www.tgnp.org)  
[www.worldbank.org/wbi/publicfinance/gender.html](http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/gender.html)  
[www.imf.org](http://www.imf.org)