

**Nýsköpunarsjóður námsmanna &
Reykjavíkurborg 2010**

**Kynjuð fjárhagsáætlunargerð
hjá Reykjavíkurborg**

Höfundur: Bryndís E. Jóhannsdóttir

Leiðbeinendur:

Birgir Björn Sigurjónsson, Reykjavíkurborg

Sigurður Á. Snævarr, Reykjavíkurborg

Þorgerður Einarsdóttir, Háskóli Íslands

ÚTDRÁTTUR	4
FORMÁLI	5
1. INNGANGUR	7
2. JAFNRÉTTI KYNJANNA	8
2.1 Staða kvenna og karla á Íslandi	11
2.2 Jafnrétti kynjanna sem tímaspursmál	12
3. KYNJUÐ HAGSTJÓRN OG FJÁRHAGSÁÆTLUNARGERÐ	14
3.1 Sögulegt yfirlit	15
3.2 Baksýnispejllinn	16
3.3 Kynjasambætting	17
3.4 Kynjuð fjárhagsáætlunargerð	18
3.5 Skytturnar þrjár	19
3.6 Hvers vegna?	22
3.7 Markmið og takmark	24
4. FORSENDUR OG UNDIRSTÖÐUATRÍÐI	25
4.1 Hvar?	26
4.2 Tengsl umönnunarhagkerfisins og fjárhagsáætlana	27
4.3 Rannsóknir á tímanotkun	30
4.4 Áskoranir	33
5. FJÁRHAGSÁÆTLUNARGERÐ HJÁ REYKJAVÍKURBORG	34
5.1 Margar hendur og hugar	35
5.2 Forsendur fjárhagsáætlana Reykjavíkurborgar	37
5.3 Samvinna skrifstofa	40
5.4 Aðgerðaráætlun	42
5.5 Verkfærakistan	43
6. KYNJUÐ FJÁRHAGSÁÆTLUNARGERÐ Á NORÐURLÖNDUNUM	46
6.1 Áætlun Norðurlandanna um kynjaða fjárhagsáætlunargerð	47

7. KREPPA OG KYNJUÐ FJÁRHAGSÁÆTLUNARGERÐ	48
8. LOKAORÐ	51
VIÐAUKI 1 - SAMÞÆTTING KYNJA- OG JAFNRÉTTISSJÓNARMÍÐA	54
VIÐAUKI 2 – INNLEIÐING Í ÁTTA ÞREPUM - STIGINN	58
VIÐAUKI 3 – 4H AÐFERÐIN VIÐ KYNJASAMÞÆTTINGU	60
VIÐAUKI 4 – AÐFERÐ VIÐ KYNJASAMÞÆTTINGU –JAFNRÉTTISÁHRIF VERKEFNA	66
VIÐAUKI 5 – 3R AÐFERÐIN VIÐ MAT Á JAFNRÉTTI	70
VIÐAUKI 6 – AÐFERÐ VIÐ KYNJAÐA FJÁRHAGSÁÆTLUNARGERÐ Í SMÆRRI VERKEFNUM OG SJÓÐUM	74
VIÐAUKI 7 – VINNUÁÆTLUN	76
VIÐAUKI 8 – TVÖ DÆMI FRÁ NOREGI ÞAR SEM 3R AÐFERÐIN ER NOTUÐ	78
VIÐAUKI 9 – TVÖ DÆMI FRÁ SVÍÞJÓÐ; VINNUMARKAÐSSTEFNA OG ALMENNINGSSAMGÖNGUR	82
HEIMILDASKRÁ	87

Útdráttur

Kynjuð fjárhagsáætlunargerð snýst um að sameina tvenns konar þekkingu – þekkingu á misrétti kynjanna og þekkingu á fjármálum og áætlunum hins opinbera. Reykjavíkurborg hefur „jafnræði borgaranna og mannréttindi að leiðarljósi í öllu starfi og hefur einsett sér að vera í fararbroddi í mannréttindamálum með sérstakri áherslu á jafna stöðu kvenna og karla.“¹ Kynjuð fjárhagsáætlunargerð fellur vel að þessum markmiðum. Aðferðin byggir á þeirri forsendu að ákvarðanir í fjármálum hins opinbera séu ekki hlutlausar gagnvart kynjunum og ásetningi hins opinbera að vinna að leiðréttingu misræmis og misréttis.

Kynjuð fjárhagsáætlunargerð tengir stefnumótun í jafnréttismálum við hagstefnu hins opinbera og á að leiða samþættingu jafnréttissjónarmiða á öllum sviðum í öllum fjárhagsáætlunum. Með kynjaðri fjárhagsáætlunargerð eru jafnréttismál samþætt efnahagsmálum. Innleiðing kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar er samfélagslega mikilvægt verkefni sem varpar nýju ljósi á mismunandi stöðu kynjanna í samfélaginu. Þessi aðferð kallar ekki á sérstaka fjárhagsáætlunargerð fyrir konur og aðra fyrir karla. Aðferðin er heldur ekki jákvæð mismunun konum í hag heldur snýst hún um að jafna hlut borgarbúa; karla jafnt sem kvenna.

Skýrslunni er skipt upp í átta kafla þar sem settar eru fram aðgengilegar upplýsingar um hugtakið og gagnsemi þess útlistuð. Vísað er í reynslu frá Norðurlöndunum, forsendur og undirstöðuatríði eru sett fram og aðferðin fléttuð við fjárhagsáætlunarferli Reykjavíkurborgar. Í viðaukum er að finna aðferðir í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð sem og dæmi erlendis frá.

¹ Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, 2006: 1.

Formáli

Hugtök fyrir *Gender Budgeting* hafa verið nokkuð á reiki í íslenskri umræði en þó er gjarna talað um *kynjaða hagstjórn* og *kynjaða fjárlagagerð*. Hagstjórn er of yfirgripsmikið enda yfirleitt þýtt með *economic management*. Hluti vandans er að enska orðið *budget* er mjög vítt hugtak sem nær allt frá ráðstöfunarfé einstaklinga yfir í fjárlög stórþjóða. Íslenskan á ekkert slíkt orð. Þar sem *fjárlagagerð* snýr nær eingöngu að íslenska ríkinu en aðferðinni sem slíkri er hægt að beita hvar sem er; hjá ríki, sveitarfélögum, fyrirtækjum og félagasamtökum; tel ég betra að nota orðið *fjárhagsáætlunargerð*. Þannig er *kynjuð fjárhagsáætlunargerð* og *kynjuð fjárlagagerð* tvö hugtök um sama fyrirbærið – að beita samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða á fjárhagsáætlanir og fjárlög. Orðið *kynjað* er ágætis þýðing á sögninni to gender. Orðið hefur lengi verið notað í kynjafræðinni en er að ryðja sér til rúms í íslensku samfélagi. Ég mun því nota hugtakið *kynjuð fjárhagsáætlunargerð* í þessari skýrslu; með einstaka undantekningum þó, aðallega þegar verið er að vísa í fjárlög einstakra ríkja eða landa.

Ég færi Nýsköpunarsjóði námsmanna og Reykjavíkurborg þakkir fyrir styrkveitinguna. Ég vil jafnframt þakka leiðbeinendum, Halldóru Káradóttur, skrifstofustjóra fjármála og Halldóru Gunnarsdóttur, sérfræðingi á mannréttindaskrifstofu fyrir samstarfið. Þorgerði Einarsdóttur, prófessor við Kynjafræði í Háskóla Íslands þakka ég yfirlestur og gagnlegar ábendingar. Katrínu Önnu Guðmundsdóttur, verkefnisstjóra, þakka ég ánægjulega samvinnu.

Vert er að benda á gagnlegt ítarefni á íslensku; annars vegar handbók sem gefin var út af Fjármálaráðuneytinu 2009; *Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd* og handbók um kynjasamþættingu, *Jöfnum leikinn*, sem gefin var út af Jafnréttisstofu 2009.

Skýrslunni er skipt upp í átta kafla þar sem settar eru fram aðgengilegar upplýsingar um hugtakið og gagnsemi þess útlistuð. Vísað er í reynslu frá Norðurlöndunum, forsendur og undirstöðuatriði eru sett fram og aðferðin fléttuð við fjárhagsáætlunarferli Reykjavíkurborgar. Í viðaukum er að finna aðferðir sem höfundur þykir líklegar til

árangurs í íslensku samhengi. Fyrstu fjórir viðaukar snúa mest að kynjasambættingu, sem er mikið notuð í upphafi ferlis. Næstu tveir viðaukar snúa að aðferðum í kynjaðri hagstjórn. Í viðauka sjö er vinnuáætlun frá Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar skoðuð frá sjónarhorni kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar. Í viðaukum átta og níu eru síðan dæmi erlendis frá um kynjaða fjárhagsáætlunargerð.

Þar sem um þriggja mánaða verkefni er að ræða er skýrslan ekki tæmandi, en þó mikilvægt skref í að móta aðferðir Reykjavíkurborgar við kynjaða fjárhagsáætlunargerð. Hér er lagður grunnur að innleiðingu á þessari aðferð sem hægt væri að þróa áfram í afmörkuðum tilraunaverkefnum innan borgarinnar.

1. Inngangur

Verkefnið *Kynjuð fjárhagsáætlunargerð hjá Reykjavíkurborg* á vegum Nýsköpunarsjóðs námsmanna og Reykjavíkurborgar á rætur sínar að rekja til mannréttindastefnu borgarinnar. Í grein 2.1.1 segir: „Í undirbúningi að ákvarðanatöku og við úthlutun fjármagns, t.d. í fjárhagsáætlunargerð og þegar teknar eru aðrar ákvarðanir um úthlutun fjármagns, þarf að taka mið af þörfum og viðhorfum beggja kynja og greina áhrif ákvarðana á stöðu þeirra.“² Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar og alþjóðlegir sáttmálar liggja til grundvallar mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Þannig hefur borgin „jafnræði borgaranna og mannréttindi að leiðarljósi í öllu starfi og hefur einsett sér að vera í fararbroddi í mannréttindamálum með sérstakri áherslu á jafna stöðu kvenna og karla.“³ Þannig fellur kynjuð fjárhagsáætlunargerð vel að markmiðum borgarinnar. Aðferðin byggir á þeirri forsendu að ákvarðanir í fjármálum hins opinbera séu ekki hlutlausar gagnvart kynjunum og ásetningi hins opinbera að vinna að leiðréttingu misræmis og misréttis.

Kynjuð hagstjórn endurspeglar þau jafnréttismarkmið sem hið opinbera hefur sett sér.⁴ Kynjuð hagstjórn byggir á því að skilningur og meðvitund sé fyrir hendi um að ójöfnuður ríki milli kynjanna og að þörf sé á að takast á við karllæga hlutdrægni sem er þar ekki endilega af ásetningi, heldur er innbyggð í kerfið. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð tengir stefnumótun í jafnréttismálum við hagstefnu Reykjavíkurborgar. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð snýst um samanburð en ekki sérstaka fjárhagsáætlun. Með kynjuðu sjónarhorni geta borgaryfirvöld betur gert sér grein fyrir afleiðingum fjárhagsáætlana og aðlagað þær; bæði útgjöld og innheimtu, þannig að þau gagnist og séu réttlát bæði konum og körlum, stúlkum og strákum.⁵ Með kynjaðri fjárhagsáætlunargerð er hægt að beita sjónarhorni jafnréttis á öll útgjöld og innheimtu, á öllum stigum fjárhagsáætlunargerðar, alls staðar í hinu opinbera kerfi. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð getur reynst öflugt tæki þegar kemur að grein 2.3.1 í

² Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, 2006: 2.

³ Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, 2006: 1.

⁴ Gender budgeting: practical implementation. Evrópuráðið, 2009.

⁵ UNIFEM. What is gender-responsive budgeting? Gender-responsive budget analysis simply refers to the analysis of actual government expenditure and revenue on women and girls as compared to men and boys. Gender budgets are not separate budgets for women and they don't aim to solely increase spending on women-specific programmes. Gender budget analysis helps governments decide how policies need to be adjusted, and where resources need to be reallocated. Mín þýðing.

mannréttindastefnu borgarinnar en þar segir að „[k]onur og karlar eigi jafnan aðgang að þjónustu borgarinnar. Við ákvarðanir um tilhögun þjónustu skal taka mið af þörfum beggja kynja og áhrifum hennar á konur og karla.“⁶ Kynjuð fjárhagsáætlunargerð veitir nýja sýn á þarfir og óskir borgaranna. Þar eru heimilin ekki eingöngu skilgreind sem neytandi vöru og þjónustu heldur litið á þau sem framleiðanda verðmæta. Ný hugsun í þjóðhagfræði lítur á umönnunarhagkerfið sem hluta þjóðarframleiðslu sem framleiðir vörur og veitir þjónustu; gæði sem eru mikilvæg fyrir auðsæld þjóða.

Innleiðing kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar er samfélagslega mikilvægt verkefni sem varpar nýju ljósi á mismunandi stöðu kynjanna í samfélaginu. Fjárhagsáætlanir snúast ekki eingöngu um tekju- og útgjaldaliði heldur hafa ákvarðanir hjá Reykjavíkurborg og öðrum sveitarfélögum áhrif á atvinnulíf, tekjudreifingu og einkalíf íbúanna. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð byggir á að opinber útgjöld og tekjur séu greind eftir kyni, að jafnréttismál séu flokkuð sem efnahagsmál og mikilvæg fyrir aukið lýðræði samfélagsins.

„Reykjavíkurborg fer með vald á grundvelli jafnræðis, mannréttinda og góðrar samvinnu við íbúa borgarinnar.“⁷ Þar hefur Reykjavíkurborg einsett sér að vera í fararbroddi. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er eitt af mikilvægum tækjum í baráttunni fyrir jafnrétti kynjanna og hefur verið tekin upp að meira eða minna leyti í yfir 50 löndum. Þessari aðferð hefur hingað til ekki verið beitt með markvissum hætti hjá íslenskum sveitarstjórnnum. Verkefnið er sniðið að Reykjavíkurborg en ætti þó að nýtast sveitarfélögum sem vilja taka upp kynjaða fjárhagsáætlunargerð.

2. Jafnrétti kynjanna

Jafnrétti kynjanna þýðir að kynin séu jafn sjáanleg í samfélaginu, jafn valdamikil, og taki þátt í opinberu og einkalífi í jöfnum hlutföllum. Samkvæmt íslenskum lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008, á að gilda jafnrétti á Íslandi. Markmið laganna er að koma á

⁶ Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, 2006: 3.

⁷ Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, 2006: 1.

og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna þannig stöðu kynjanna á öllum samfélagssviðum.

Svo skilgreinir Jafnréttisstofa jafnrétti kynjanna.⁸ Þannig má segja að jafnrétti kynjanna séu „[k]ringumstæður þar sem konur og karlar njóta sömu réttinda og tækifæra þannig að hegðun, væntingar, óskir og þarfir kvenna og karla eru jafnmikils metnar.“⁹

Kynjuð fjárhagsáætlunargerð byggir á þeirri forsendu að ákvarðanir í fjármálum hins opinbera séu ekki hlutlausar gagnvart kynjunum. Eins og áður sagði byggir hún á því að skilningur sé fyrir hendi um að staða kynjanna í samfélaginu er ekki jöfn og að kerfislægt misrétti þurfi að uppræta.

Stefna stjórnvalda í jafnréttismálum endurspeglast í *lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla*. Til að fylgja henni þarf að skoða hvernig núverandi starfsemi ríkis- og sveitarfélaga tengist opinberri stefnu í jafnréttismálum. Jafnrétti felur m.a. í sér að:

- **konur og karlar hafi jöfn áhrif í samfélaginu** - „[a]llir einstaklingar skulu eiga jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína óháð kyni.“¹⁰
- **efnahagslegt jafnræði sé milli kvenna og karla** – konur og karlar eiga að hafa sömu möguleika til menntunar, launavinnu og fjárhagslegs sjálfstæðis. Vinna skal gegn launamisrétti og annarri mismunum á grundvelli kyns á vinnumarkaði.¹¹
- **jafna skiptingu umönnunar og heimilisstarfa** – gera þarf bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Konur og karlar eiga að bera sömu ábyrgð á heimilisstörfum og hafa sömu möguleika á að annast sína nánustu og þiggja umönnun.¹²

⁸ Vefsíða Jafnréttisstofu

⁹ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd, 2009: 68.

¹⁰ *Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008.*


¹¹ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd, 2009: 14 og *Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008.*

¹² Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd, 2009: 15 og *Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008.*


- **breyta hefðbundnum kynjaímyndum og neikvæðum staðalímyndum** – margar af þeim hefðbundnu kynjaímyndum og staðalímyndum um hlutverk kvenna og karla sem eru ríkjandi í samfélaginu koma í veg fyrir að konur og karlar geti notið hæfileika sinna og atorku til fulls.

Í markmiðum jafnréttislaganna er jafnframt rætt um kynjasambættingu¹³; fræðslu og rannsóknir um jafnréttismál; að bæta sérstaklega stöðu kvenna; greina tölfræðiupplýsingar eftir kyni og vinna gegna kynbundnu ofbeldi.

Segja má að jafnrétti kynjanna þýði að kynin hafi í samanburði við hvort annað til ráðstöfunar og umráða:


 jafnmikið af fjármagni og jafnmikil efnahagsleg völd

 jafnmikil völd


 jafnmikla vinnu á sinni könnu, bæði launaða og ólaunaða


 jafnmikinn frítíma

 njóti jafnmikillar virðingar

 jafngóða heilsugæslu

 jafnmikla þekkingu

 jafnmikið rými

 jafnmikla viðurkenningu

Jafnrétti snýst þannig um jafnan aðgang að gæðum eins og fjármagni, völdum, tíma og þekkingu.¹⁴ Þó hér sé áhersla á samanburð er mikilvægt jafnréttismál að útrýma kynbundnu ofbeldi og klámvæðingu. Jöfn staða kvenna og karla er grundvallarréttur og jöfn þátttaka kvenna og karla í ákvörðunartöku er forsenda lýðræðislegs þjóðfélags.¹⁵

¹³ Kynjasambætting er lögbundin skylda skv. 17. grein Laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

¹⁴ Barbara Steigler 2005 í Weinmann, Ute. *Implementation of gender budgeting in the federal state of Berlin*. Berlin: Senate Department for Economics, Technology and Women's Issues. 2007: 18

¹⁵ *Evrópusáttmáli um jafna stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum og héruðum*. Evrópusamtök sveitarfélaga og héraða og starmstarfsaðilar. 2006

Jafnréttisbarátta snýst um að breyta hugarfari, afnema staðalímyndir kynjanna og útrýma ójöfnuði með markvissum og skipulögðum aðgerðum. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er ein þeirra.

2.1 Staða kvenna og karla á Íslandi

Þrátt fyrir að ýmislegt hafi áunnist í átt til jafnréttis á Íslandi er ljóst að enn er langt í land. Atvinnuþátttaka kvenna er mikil eða tæp 80%; ein sú mesta innan iðnríkjanna (OECD). Menntunarstig kvenna er einnig hátt og íslenskar konur hafa verið fjölmennari en karlar í Háskólum síðan um miðjan níunda áratuginn. Á Íslandi hafa konur og karlar sömu formlegu réttindin – varin m.a. í *lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla*. Hinsvegar standa kynin ekki jafnt á hinu opinbera sviði þegar kemur að völdum og áhrifum í samfélaginu; konur sinna enn ólaunuðum störfum í mun meira mæli en karlar og kynbundinn launamunur mælist langt umfram Evrópumeðaltal. Þrátt fyrir að flestir telji að jafnrétti sé handan við hornið í íslensku samfélagi þá:

- eru 19% framkvæmdastjóra íslenskra fyrirtækja konur og 22% stjórnarformanna¹⁶
- eru konur 5% einstaklinga í stjórnnum fyrirtækja sem eru skráð á hlutabréfamarkaði
- eru konur 21% þeirra sem eiga fyrirtæki og hefur hlutfallið aukist um 7% á sl. 9 árum¹⁷
- eru í maí 2010 eingöngu karlar í stjórnnum 71,6% íslenskra fyrirtækja, eingöngu konur í stjórnnum 14,4% fyrirtækja og bæði kynin í stjórn 14% fyrirtækja¹⁸
- voru konur í fyrsta sæti á 30% framboðslista fyrir Alþingiskosningarnar 2009 en 70% listanna voru leiddir af körlum
- voru tekjur kvenna að meðaltali um 66% af tekjum karla árið 2008 – þegar búið var að taka tillit til ólíkrar menntunar, aldurs, starfsaldurs, starfshlutfalls,

¹⁶ Forsætisráðuneytið 2004 í Kynungabók 2010: 22

¹⁷ Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið 2005 í Kynungabók 2010: 22

¹⁸ Vefur Félags kvenna í atvinnurekstri. <http://fka.is/?i=2&f=2&o=1022>

starfsstéttar, yfirvinnu og vaktaálags kynjanna stendur enn eftir óútskýrður kynbundinn launamunur uppá ríflega 16%.¹⁹

- eru konur einungis um 20% viðmælenda í fréttum og fréttatengdum þáttum í sjónvarpi²⁰

Meginmarkmið í jafnréttismálum eru skilgreind í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008. Lögin kveða á um að ríkisstjórnin eigi að setja sér framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára. Í löggjöf um jafnrétti felst viðurkenning á því að staða kynjanna sé ólík og ójöfn í íslensku samfélagi og við því sé nauðsynlegt að bregðast.²¹ Íslensk löggjöf styður „sértækar, tímabundnar aðgerðir sem ætlað er að bæta stöðu eða auka mögulega kvenna eða karla í því skyni að koma á jafnri stöðu kynjanna á ákveðnu sviði þar sem á annað kynið hallar. Þar getur þurft tímabundið að veita öðru kyninu forgang til að ná jafnvægi.“²²

2.2 Jafnrétti kynjanna sem tímaspursmál

Varasamt er að gera ráð fyrir að framþróun í jafnréttismálum sé óhjákvæmilega jöfn og samfelld eða gerist af sjálfu sér; að það sé einungis tímaspursmál hvenær raunverulegt jafnrétti *detti* inn. Þegar viðhorf unglinga í 10. bekk eru skoðuð með 14 ára millibili kemur í ljós að vorið 2006 eru marktæk íhaldssamari viðhorf til verkaskiptingar kynjanna innan veggja heimilisins en voru árið 1992.²³ Þarna má sjá að þrátt fyrir að konur hafi sigrað hvert karlavígið á fætur öðru hafa karlar ekki gengið inn á svið kvenna á sama hátt. „[K]ven- og karlhlutverkin eru ekki samhverfur heldur hvíla í valdatengslum þar sem hið karllæga er yfirskipað hinu kvenlæga. Nægir þar að nefna hið klassíska dæmi um að það er fínt að vera strákastelpa en ófínt að vera stelpustrákur.“²⁴ Ofangreind könnun styður þetta, en þar kemur í ljós að það dregur úr jafnréttisviðhorfum til hefðbundinna kvenhlutverka á heimili og enn fremur virðast

¹⁹ Einar Mar Þórðarson, Heiður Hrund Jónsdóttir, Fanney Þórsdóttir, Ásdís A., Arnalds, Friðrik H. Jónsson 2008 í Kynungabók 2010: 20

²⁰ RÚV og Stöð 2

²¹ Jöfnum leikinn – handbók um kynjasambættingu 2009:10.

²² *Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008.*

²³ Andrea Hjálmarsdóttir og Þóroddur Bjarnason 2008.

²⁴ Þorgerður Einarsdóttir 2006: 450.

hefðbundin kynjahlutverk í sókn hjá báðum kynjum, ekki síður meðal stúlkna.²⁵ Af þessu má ráða að jafnréttissjónarmiðum barna og unglunga fleygir ekki fram af sjálfsdáðum, heldur lesa börnin í það umhverfi sem þau búa við, fræðslu og orðræðu sinna nánustu og samfélagsins.

Fæstir íslenskir unglingar eiga heimavinnandi mæður þar sem atvinnuþátttaka kvenna er mikil og vinnuvika þeirra er álíka löng og vinnuvika karla á Norðurlöndunum.²⁶ Þessi aukna atvinnuþátttaka kvenna hefur þó hvorki leitt til þess að karlar auki þátttöku sína innan veggja heimilanna í sama mæli né að börn sötri jafnréttisviðhorf með móðurmjólkinni.²⁷ Raunverulegt jafnrétti næst ekki, og unga fólkíð skynjar það, nema karlar og konur deili með sér *bæði* launavinnu og fjölskylduábyrgð; bæði heimilishaldi og umönnun barna.²⁸ Oft er haldið fram að umhyggjan liggi í *eðli* kvenna, frekar en að hún sé lærð eða félagslega mótuð. Hinsvegar er vert að hafa í huga að „[h]ver einstaklingur fæðist með ólíka skapgerð en ekki er hægt að setja alla einstaklinga sem fæðast af sama kyni undir einn hatt hvað varðar eiginleika og skapgerð. Manneskjan mótast af þeim hugmyndum um karlmennsku og kvenleika sem eru við lýði hverju sinni.“²⁹ Mótunarhyggja véfengir þannig að ólík hegðun, hlutverk og staða kynjanna stafi af meðfæddu eðli kvenna og karla – þvert á móti þá læri börn þá hegðun er hæfir kyni þeirra. „Framþróun í jafnréttismálum er hvorki samfelld né sjálfkrafa og hið tvöfalda hlutverk kvenna og val sem túlkað er sem frjálst leiðir til vítahrings eðlishyggju.“³⁰ Glíman milli eðlishyggju og félagslegrar mótunar heldur áfram: enn í dag bera karlar almennt meiri ábyrgð í starfi en konur; meðan ábyrgð á heimilisstörfum og umönnun barna er frekar á herðum kvenna en karla.³¹

Skilningur á hvernig misrétti kynjanna verður til og er viðhaldið í stofnunum samfélagsins er lykilatriði til að þekkja og uppræta birtingarmyndir þess. Margt sem skrifað er á mismunandi *eðli* kynjanna er í raun félagslega tilbúinn munur. Kynjaímyndir

²⁵ Andrea Hjálmarasdóttir og Þóroddur Bjarnason 2008: 79.

²⁶ Þorgerður Einarsdóttir og Gyða Margrét Pétursdóttir 2004.

²⁷ Andrea Hjálmarasdóttir og Þóroddur Bjarnason 2008: 80-81.

²⁸ Þorgerður Einarsdóttir og Gyða Margrét Pétursdóttir 2004: 287.

²⁹ Kynungabók 2010: 7

³⁰ Bryndís E. Jóhannsdóttir 2010: 14.

³¹ Kynbundinn launamunur á íslenskum vinnumarkaði 2008. Könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands fyrir Félagsmálaráðuneytið í skýrslu félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála 2009.

vísa til ríkjandi hugmynda um hvað það þýðir að vera karl eða kona og hvernig kynin *eigi* að hegða sér. „Kyn ákveður félagsleg, menningarleg, pólitísk og hagfræðileg tengsl milli kvenna og karla.“³² Þannig læra börn þá hegðun er hæfir kyni þeirra og hvaða kostir eða eiginleikar tilheyra hvoru kyni fyrir sig í samskiptum við sína nánustu. Þessu er síðan viðhaldið í því samfélagi sem við búum í með öllum sínum hefðum, hegðunarmynstrum, venjum og menningu.

Þrátt fyrir jákvæðar breytingar á þátttöku karla á heimilum landsmanna, bera konur enn hitann og þungann af heimilisstörfum og barnauppleði samkvæmt nýjum rannsóknum.³³ Algengt er að þær sinni enn hinum hefðbundnu húsmóðurhlutverkum að viðbættum skyldum á vinnumarkaði.³⁴ Jafnrétti fæst eingöngu með samþættingu fjölskyldu- og atvinnulífs beggja kynja; ekki eingöngu aukinni þátttöku kvenna á vinnumarkaði heldur einnig aukinni fjölskylduþátttöku karla. Til að koma á raunverulegu jafnrétti þurfa kynin jafnan aðgang að gæðum lífsins eins og fjármagni, völdum, tíma og virðingu. Gæta þarf jafnréttissjónarmiða í allri starfsemi hins opinbera til að vinna að jöfnum tækifærum kvenna og karla. Það verður m.a. gert með kynjasamþættingu í stefnumótun og kynjaðri fjárhagsáætlunargerð.

3. Kynjuð hagstjórn og fjárhagsáætlunargerð

Kynjuð fjárhagsáætlunargerð endurspeglar þannig þau jafnréttismarkmið sem hið opinbera hefur sett sér að öðru leyti. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð tengir stefnumótun í jafnréttismálum við hagstefnu hins opinbera og á að leiða samþættingu jafnréttissjónarmiða á öllum sviðum í öllum fjárhagsáætlunum. Með kynjaðri fjárhagsáætlunargerð eru jafnréttismál samþætt efnahagsmálum. Þessi aðferð kallar ekki á sérstaka fjárhagsáætlunargerð fyrir konur og aðra fyrir karla. Aðferðin er heldur

³² Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd, 2009: 68.

³³ Sjá m.a.: Gyða Margrét Pétursdóttir 2009, Kynbundinn launamunur á íslenskum vinnumarkaði 2008, Könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands fyrir Félagsmálaráðuneytið í skýrslu félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála 2009, Sigrún Júlíusdóttir 1997, Kolbeinn H. Stefánsson, 2008 og Sigríður Þorgeirsdóttir 1997.

³⁴ Kynungabók 2010: 7 og Einar Mar Þórðarson, Heiður Hrund Jónsdóttir, Fanney Þórsdóttir, Ásdís A., Arnalds, Friðrik H. Jónsson (2008).

ekki jákvæð mismunun konum í hag heldur snýst hún um að jafna hlut borgarbúa; karla jafnt sem kvenna.

Kynjaðri fjárhagsáætlunargerð er ætlað að auka lýðræði þar sem hún krefst þátttöku fleiri hagsmunaaðila en hingað til. Framkvæmdin er þó áfram í höndum þeirra sem alla jafna vinna við fjárhagsáætlunargerð. Hinsvegar kallar kynjasambættingin á að fleiri komi að ferlinu eins og kjörnir fulltrúar, hinn almenni borgari, aðilar vinnumarkaðarins, stéttarfélag, sérfræðingar á sviði kynjafræði og annað fræðifólk. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð beitir aðferðum kynjasambættingar á fjárlög og fjárhagsáætlanir sem raungera stefnur og áætlanir yfirvalda. Þessi aðferð getur því talist lýðræðislegri þar sem hún krefst þátttöku fleiri í ákvarðanatöku.

3.1 Sögulegt yfirlit

Formlegt jafnrétti sem tryggt er í lögum er vissulega ein af forsendum efnislegs jafnréttis og formlegt jafnrétti mikilvægur grundvöllur jafnréttisbaráttu. Hinsvegar þarf að nýta lög, stefnur og aðferðir eins og kynjaða fjárhagsáætlunargerð til að vinna á hinu rótgróna kynjakerfi og hefðbundnum hlutverkum kynjanna. Ástralir voru fyrstir til að nýta fjárlög til að efla jafnrétti kynjanna. Árið 1984 var þar gerð kynjuð greining á opinberum fjárlögum til að meta mismunandi áhrif þeirra á kynin.³⁵ Þetta var mikilvægt skref í að auka skilning á að tengja fjárlög og jafnréttisbaráttu; að kynin stæðu ekki jöfn þegar kæmi að úthlutun opinberra gæða. *The British Women's Budget Group* (WBG) hefur birt athugasemdir við fjárlög breska ríkisins árlega frá 1989. Þessi hópur samanstendur af sérfræðingum frá háskólum, verkafélögum og félagasamtökum. Frá 1993 hefur verið starfandi hópur um kynjaða hagstjórn í Kanada, *Women's International League for Peace and Freedom* (WILPF). Kanadíski hópurinn byggir á óhefðbundnum aðferðum í öryggis- og varnarmálum og leggur áherslu á velferð og útgjöld til varnarmála.³⁶ Suður Afríka bættist í hópinn eftir sínar fyrstu lýðræðislegu kosningarnar 1995. Um aldamótin síðustu bættust Frakkar í hópinn með „gulu fjárlögin“, sem er viðauki við fjárlög ársins með kynjaðri greiningu á áhrifum fjárlaganna.³⁷ Kynjuð hagstjórn er nú notuð að

³⁵ Council of Europe (2005). *Gender budgeting*: 10

³⁶ Council of Europe (2005). *Gender budgeting*: 10

³⁷ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd, 2009: 44

einhverju marki í yfir 50 löndum. Verkefni eru ýmist unnin af stjórnvöldum eða samtökum; innan stjórnsýslunnar og utan. Meðal þeirra sem vinna að kynjaðri hagstjórn og fjárhagsáætlunargerð eru³⁸:

- Kvennaráðstefnan í Peking 1995
- Evrópuráðið
- Evrópusambandið
- Aðalskrifstofa samveldisins (Commonwealth Secretariat)³⁹
- Þróunarsjóður Sameinuðu þjóðanna í þágu kvenna – UNIFEM (nú UN women)⁴⁰
- Þróunaráætlun Sameinuðu þjóðanna – UNDP
- OECD
- Alþjóðabankinn
- Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn
- Alþjóðavinnuáráðuneytið (ILO)
- Norræna ráðherranefndin

3.2 Baksýnispegillinn

Þegar hugmyndafræðin um kynjaða fjárhagsáætlunargerð kom fyrst fram í Evrópu fyrir rúmum tíu árum lá alls ekki fyrir hvernig hrinda ætti stefnunni í framkvæmd. Þó heilmikið hafi áunnist á þessu sviði á undanförunum árum hefur kynjajafnrétti ekki enn verið sett í forgang. Í sumum Evrópuríkjum hefur verið farin sú leið að lögfesta kynjaða fjárhagsáætlunargerð en í öðrum er kynjasambættingu beitt við undirbúning og vinnu fjárlagaferlisins. Nokkuð algengt er að stjórnvöld einstakra ríkja hafi ráðist í tiltekin tilraunaverkefni á sviði kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar, í því skyni að þreifa fyrir sér áður en *stokkið er út í djúpu laugina*.

Kynjuð hagstjórn og fjárhagsáætlunargerð er afar metnaðarfullt verkefni sem kallar á umbyltingu í hugsun og verki. Hún felur í sér að fleiri hagsmunaaðilar komi að hinu

³⁸ Katrín Anna Guðmundsdóttir (2010). *Í startholunum. Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð*. Fjármálaráðuneytið. Óbirt

³⁹ The Commonwealth eru samtök 54 fullvalda ríkja sem áður tilheyrðu breska heimsveldinu.

⁴⁰ Þann 2. júlí 2010 rann UNIFEM inn í nýja stofnun SP sem ber nafnið UN Women: Stofnun Sameinuðu þjóðanna um kynjajafnrétti og valdaeflingu kvenna.

eiginlega fjárhagsáætlunarferli en hingað til sem aftur felur í sér endurskipulagningu út frá jafnréttissjónarmiðum. Einnig kallar kynjuð fjárhagsáætlunargerð á samsvörun stefnumótunar og úthlutunar gæða sem og viðurkenningu á umönnunarhagkerfinu, sem fjallað er um hér á eftir. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er umbreyting á því hvernig fjárlögin eru mótuð og framkvæmd.

Kynjuð fjárlagagerð er eins konar brú milli stefnumarkandi ákvarðana og fjárveitinga og þar sem áhersla þessarar aðferðar er á það að fylgjast nákvæmlega með hvert féð fer getur hún sýnt fram á hversu veik jafnréttisstefnan hlýtur að verða ef fjármagnið sem fer til málaflokksins er ófullnægjandi.⁴¹

3.3 Kynjasambætting

Að skipuleggja, bæta, þróa og leggja mat á stefnumótunarferli þannig að sjónarhorn kynjajafnréttis sé á öllum sviðum fléttað inn í stefnumótun og ákvarðanir þeirra sem alla jafna taka þátt í stefnumótun í samfélaginu.⁴²

Kynjasambætting (e. gender mainstreaming) felur í sér að spurt sé ákveðinna spurninga og ákveðinni aðferðafræði beitt við alla ákvarðanatöku og stefnumótun. Í íslenskum jafnréttislögum segir að jafnrétti skuli náð með því að gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að sambættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvörðunum í samfélaginu öllu.⁴³ Gæta skal kynjasambættingar við alla stefnumótun og áætlanagerð sem gerð er á vegum ráðuneyta og opinberra stofnana. Með sambættingu var tekið róttækt skref þar sem horfið var frá því að einblína á meintan skort eða ófullkomleika kvenna heldur horft á kerfið sem gallað.⁴⁴ Kerfið þarf því að leiðrétta og laga það að samfélagslegum þörfum beggja kynja.⁴⁵ Í handbók um *framkvæmd kynjaðrar fjárlagagerðar* segir að sambætting kynja- og jafnréttissjónarmiða sé „aðferð til að gera málefni og reynslu kvenna jafnt sem karla sjálfsagðan þátt í skipulagi, framkvæmd, eftirliti og mati á stefnumiðum og áætlunum á öllum pólitískum, efnahagslegum og

⁴¹ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 55

⁴² Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, 10/2008

⁴³ Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, 10/2008. 1. gr.

⁴⁴ Þorgerður Einarsdóttir 2007: 392.

⁴⁵ Þorgerður Einarsdóttir 2002: 21.

félagslegum sviðum.⁴⁶ Þrátt fyrir að með samþættingu sé ábyrgðinni á því að *koma á jafnrétti* flutt frá fáeinum jafnréttissérfræðingum með sérþekkingu á málaflokknum, yfir á alla þá sem vinna að stjórnun og stefnumótun, þarf fólk með sérþekkingu í kynjafræði og jafnréttismálum til að samþætting gangi eftir.⁴⁷

Megin kostir kynjasamþættingar eru:

- Aukið gagnsæi í notkun fjármagns.
- Þarfir allra borgara eru skilgreindir og gerðar sýnilegri, þannig að hægt sé að uppfylla þær
- Hjálpar til við að finna leiðir til hagræðingar
- Brýtur upp staðalímyndir um kynin sem setja fólki skorður
- Almenn réttlæti

Líta má á „kynjasamþættingu sem leið til að auka gæði þjónustu. Nokkurskonar gæðastjórnunartæki sem rýnir í það hvernig þjónustu er verið að veita og hvort allir hafi jafnan aðgang að henni.“⁴⁸ Markmið samþættingar er að afnema mismunun kynjanna og vinna að því að bæði kynin hafi sömu möguleika í raun, sömu réttindi og skyldur á öllum megin sviðum samfélagsins; þannig nýtast hæfileikar, þekking og reynsla beggja kynja best.⁴⁹ Jafnrétti stuðlar að meiri lífsgæðum allra og er ávinningur fyrir samfélagið og að sama skapi hlýst skaði af misrétti.⁵⁰

3.4 Kynjuð fjárhagsáætlunargerð

Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er, samkvæmt skilgreiningu Evrópuráðsins, beiting *samþættingar kynja- og jafnréttissjónarmiða* í gerð fjárhagsáætlana.

Það felur í sér að:

- kynjað mat er lagt á fjárhagsáætlunir
- kynjasjónarmið eru samofin í öll stig fjárhagsáætlunargerðar

⁴⁶ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 70.

⁴⁷ Þorgerður Þorvaldsdóttir 2007: 403.

⁴⁸ Jöfnum leikinn – handbók um kynjasamþættingu 2009:6.

⁴⁹ Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða í starfsemi Norrænu ráðherranefndarinnar 1990: 4.

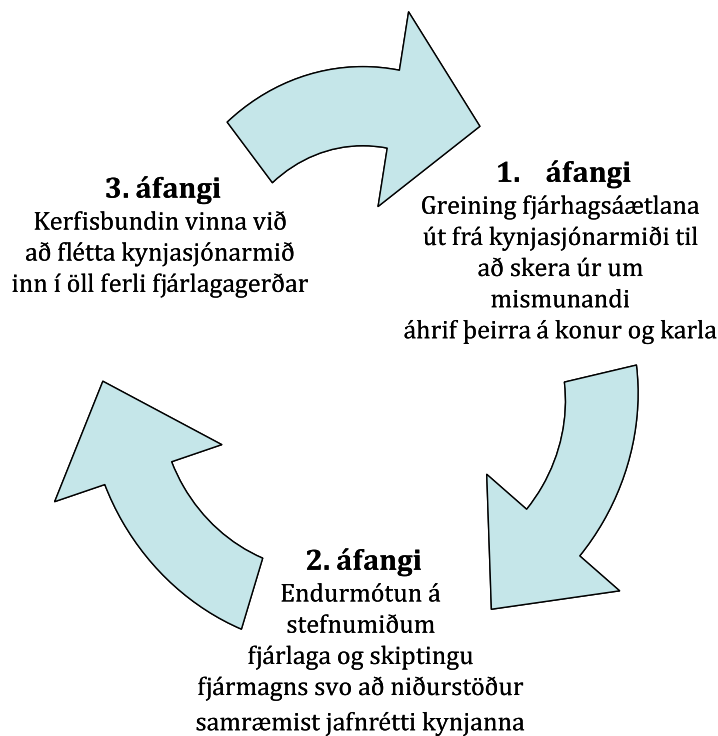
⁵⁰ Brynhildur Flóvenz, lektor í lögfræði og formaður jafnréttisnefndar HÍ, á málþingi um jafnrétti í Háskóla Íslands 25. apríl 2008.

- tekju- og útgjaldaliðir eru endurskipulagðir með það að markmiði að stuðla að kynjajafnrétti

Endanlegt takmark er að kynjamiðaðri aðferð verði beitt á alla þætti fjárhagsáætlunargerðarinnar; að kynja- og jafnréttissjónarmið verði samþætt fjárhagsáætlunar- og fjárlagagerð. Einnig er hægt að nota þessa aðferð á einstaka tekju- eða útgjaldaliði fjárlaga eða fjárhagsáætlana. Þannig verður stefna í jafnréttismálum algjörlega samþætt stefnu í efnahagsmálum. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð kallar á frekari greiningu á því hverjir eru notendur þeirra gæða sem Reykjavíkurborg útteilir. Jafnframt fer fram greining á því hvaða áhrif einstakir tekju- og útgjaldaliðir hafa á kynin. Þegar vel tekst ætti markmiðasetning að verða hnitmiðaðri og nýting á almannafé skilvirkari.

3.5 Skytturnar þrjár

Handbók um framkvæmd kynjaðrar fjárlagagerðar lítur á þessa aðferðafræði sem tæki eða verkfæri í þágu kynjasamþættingar. Þannig felist í fjárhagsáætlunargerðinni þrír óaðskiljanlegir áfangar sem eru endurteknir í hringrás; einn fyrir alla og allir fyrir einn eins og sýnt er á myndinni hér fyrir neðan:



Mynd 1 – áfangarnir þrír í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð

1. áfangi: Greining fjárhagsáætlana út frá kynjasjónarmiði til að skera úr um mismunandi áhrif þeirra á konur og karla.

Fjárhagsáætlarnir sveitarfélaga snerta konur og karla á ólíkan hátt – nauðsynlegt er að skoða það sem út úr fjárhagsáætlunum kemur sem er m.a. þjónusta, félagslegar bætur og laun. Í þessum áfanga er mikilvægt að gera kyngreinda skýrslu um notendur eða þá sem munu njóta einstakra fjárveitinga. Kynjagreining tölfræðigagna – sundurliðun eða sundurgreining félagshagfræðilegra tölfræðigagna til að sýna mismun og líkindi milli kvenna/stúlkna og karla/drengja. Þessi gögn eru nauðsynleg við kynjaða fjárhagsáætlunargerð – án þeirra er ekki hægt að meta áhrif fjárhagsáætlana á kynin.⁵¹

⁵¹ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 68

Mikilvægt er að greiningin fari dýpra og sýni:

- hversu vel fjárhagsáætlanir hafa komið til móts við þarfir viðtakenda
- hvernig kynbundnar þarfir og kynjuð hlutverk viðtakanda fara saman við ánægju þeirra
- erfiðleika og hindranir á vegi þeirra hópa sem ekki hafa fengið aðgang að þjónustu
- að hvaða marki fjárhagsáætlanir hafa dregið úr, aukið eða ekki breytt neinu um misrétti kynjanna
- tengsl milli yfirlýstrar stefnu og ákvarðana um fjárhagsáætlanir – hversu vel fjárhagsáætlanir endurspegla og framkvæma opinbera stefnu í jafnréttismálum
- hvers vegna fjárhagsáætlanir þurfa að taka tillit til mismunandi hlutdeildar kvenna og karla í umönnunarhagkerfinu

Mikilvægt er að hafa í huga að ákvarðanir um fjárhagsáætlanir hafa áhrif á ólaunaða vinnu. Líta þarf á þá vinnu í umönnunarhagkerfinu sem tengda framlögum hins opinbera til velferðarkerfisins. (Sjá nánar í kafla 4.3 *Tengsl umönnunarhagkerfisins og fjárhagsáætlana*)

2. áfangi: Endurmótun á stefnumiðum fjárhagsáætlana og skiptingu fjármagns svo að niðurstöður samræmist jafnrétti kynjanna.

Leiði greining í áfanga eitt í ljós að úthlutun fjármagns hefur ekki verið réttlát með tilliti til kynjanna og því ekki í samræmi við stefnu stjórnvalda í jafnréttismálum þarf að leiðrétta það. Þessi áfangi snýst um endurskipulagningu fjár með tilliti til kynjasjónarmiða. „Viðurkenning á áhrifum [fjárhagsáætlana] á kynin kallar á breytingu á hinum hefðbundnu tekjustofnum svo að leiðrétta megi ójöfnuðinn til frambúðar og skilja betur þá þörf sem kallaði á að til útgjaldaliðarins var stofnað.“⁵² Í sumum tilfellum er hægt að grípa til sértækra aðgerða; eða tímabundinna aukafjárlaga sem leysa vandann tímabundið; slíkar aðgerðir breyta ekki grundvallarkynjaskekkju innan kerfisins.

⁵² Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 20

3. áfangi: Kerfisbundin vinna við að flétta kynjasjónarmið inn í öll ferli fjárhagsáætlunargerðar.

Hér er mikilvægt að skoða hvernig ákvarðanir eru teknar frekar en að einblína á innihald fjárhagsáætlana. Ákvarðanaferlið sjálft er í brennidepli; hverjir taka ákvarðanir, hverjir hafa áhrif og hvaða forsendur liggja til grundvallar. Jafnframt er mikilvægt að skoða hverjir koma ekki að þessu ferli. Kerfið er í raun *kynblind* en ekki *kynhlutlaus*. Kynblindan felst m.a. í að taka ekki tillit til ólíkra þarfa kynjanna í stefnumótun, kyngreina ekki upplýsingar og beina ekki sjónum að kynjamisréttinu sem er til staðar í samfélaginu. Kynblindu kerfi hættir til að vera hlutdrægt og ýta undir óbeina mismunun vegna kyns. En „[ó]bein mismunun á sér [...] stað þegar hlutlaus skilyrði, viðmið eða ráðstöfun kemur hlutfallslega verr við annað kynið [...] Þessi hlutlausu skilyrði, viðmið eða ráðstöfun get[a] verið lög, reglugerð, stefna eða aðrar aðgerðir.“⁵³ Breyta þarf skipulagi og ferlum sem áfangar eitt og tvö hafa afhjúpað að viðhaldi eða ýti ómeðvitað undir misrétti kynjanna. Samþætta þarf kynja- og jafnréttissjónarmið í þessum áfanga. Það er stöðugt ferli; stöðug endurskoðun til að fjárlög komi til móts við síbreytilegar þarfir kvenna og karla, stúlkna og drengja.

Eftir þriðja áfanga hefst svo sá fyrsti á ný – hringrás eins og sjá má á myndinni hér fyrir ofan; saman og í sífellu.

3.6 Hvers vegna?

Vegna þess að jafnrétti kynjanna hefur ekki verið náð; hvorki í íslensku samfélagi né annars staðar í heiminum. Það er enn mikill munur á kynjunum hvað varðar pólitísk völd; sjálfstæð efnahagsleg gæði og auð; laun og tekjur; umönnun og ólaunuð störf. Alþjóðleg umræða um jafnrétti bendir á að réttindi kvenna séu óaðskiljanlegur hluti mannréttinda og forsenda frekara lýðræðis.⁵⁴ Ísland er jafnframt aðili að alþjóðasamningi Sameinuðu Þjóðanna frá 1979 um *afnám alls misréttis gegn konum (CEDAW)*⁵⁵ sem skuldbindur lönd að vinna að jafnrétti kynjanna með öllum mögulegum ráðum. Kynjuð

⁵³ Vefur jafnréttisstofu - <http://jafnretti.is/jafnretti/?D10cID=ReadDocument&ID=37&DocCatID=20> sótt 1. júní 2010

⁵⁴ Jöfnum leikinn – kynjasamþætting og jafnréttisáætlanir. Jafnréttisstofa 2009

⁵⁵ Ísland skrifaði undir samninginn 24. júlí 1980 hann var síðan staðfestur 18. júní 1985.

fjárhagsáætlunargerð er mikilvægt tæki til að uppfylla markmið þessa samnings að konur njóti fullra mannréttinda og frelsis til jafns við karla. Reykjavíkurborg er jafnframt aðili að *Jafnréttissáttmálanum*, Evrópusáttmála um jafna stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum og héruðum, sem skuldbindur aðildarborgir og sveitarfélög til að samþætta kynjasjónarmið í allar aðgerðir sveitar- og héraðsstjórna til að vinna framgangi kynjajafnréttis. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er tæki sem tryggir að stefnum í jafnréttismálum fylgi nauðsynlegt fjármagn, verði að veruleika og vinni þannig að settu marki – að eyða mismunun milli kynjanna. Með jafnvægi í þátttöku kynjanna á hinu opinbera sviði og á einkasviðinu fæst möguleiki til að nýta mannauð samfélagsins til fullnustu – bæði í efnahagsmálum og á öðrum sviðum mannlífsins. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er því réttlætismál sem jafnframt leiðir til markvissari rannsókna, betri stjórnunarháttá, lýðræðislegri þátttöku, skýrari ábyrgðar auk gagnsæis og skilvirkni.⁵⁶

Kynjuð fjárhagsáætlunargerð snýst um að sameina tvenns konar þekkingu – þekkingu á misrétti kynjanna og þekkingu á fjármálum og áætlunum hins opinbera.⁵⁷ Hún er jafnframt leið til að tengja saman jafnréttisstefnu og þjóðhagsstefnu. Með því að taka upp þessa tegund áætlunargerðar felst mikilvæg viðurkenning á ólíkri stöðu kynjanna og vilji til að vinna að því að leiðrétta misræmi og misrétti. Til þess að svo megi vera þarf að ríkja bæði skilningur og meðvitund um að ójöfnuður ríki milli kynjanna; að við búum við kynbundna samfélagslega skekkju sem þarf markvisst að leiðrétta.

Aðgerðir, þjónusta og breytingar á hvoru tveggja geta þannig haft mismunandi áhrif á kynin vegna ólíkrar stöðu þeirra í samfélaginu. Dæmi um þetta eru m.a. að niðurskurður í almenningssamgöngum hefur meiri áhrif á konur en karla þar sem rannsóknir sýna að konur nýta og eru háðari almenningssamgöngum en karlar. Annað dæmi er að vegna kynbundins launamunar hagnast konur almennt meira þegar lágmarkslaun eru hækkuð en karlar almennt meira við skattaávilnanir í hærri þrepum skattkerfisins; t.d. ef þak hátekjuskatts væri hækkað.⁵⁸ Aðgerðir sem í fyrstu virðast ekki beinast sérstaklega að kyni hafa þó ólík áhrif á konur og karla. Til að meta afleiðingar aðgerða, þjónustu og

⁵⁶ Council of Europe (2005). *Gender budgeting*: 24

⁵⁷ Elson 2002.

⁵⁸ *Gender Budgeting – An overview by the European Women's Lobby* 2004:5

breytinga á karla annars vegar og konur hins vegar þarf að beita kynjuðu sjónarhorni og skoða hvort aðgerðin vinnur með jafnrétti eða eykur enn á kynjahalla samfélagsins.

3.7 Markmið og takmark

Kynjuð hagstjórn og fjárhagsáætlunargerð felur í sér greiningu á áhrifum einstakra útgjaldaliða á konur annars vegar og karla hinsvegar. Hinsvegar þarf að ganga lengra og spyrja grundvallarspurninga um hvaða áhrif tilteknir útgjalda- eða tekjuliðir hafa á jafnrétti kynjanna. Munu þessar ákvarðanir auka á kynjamisrétti; minnka kynjamisrétti eða hafa þær alls engin áhrif á jafnrétti kynjanna? Raunveruleiki kvenna og karla er ekki sá sami – útgjöld og tekjur þurfa að taka mið af þessum mismun og ekki gera einum hærra undir höfði en hinum. Markmið er að konur og karlar njóti gæða samfélagsins að jöfnu og misskipting verði upprætt hafi hún verið til staðar. Aðferðin kallar á frekari greiningu á hverjir nýta þá fjármuni og þau gæði sem borgin útdeilir – þannig verður markmiðasetning hnitmiðaðri og ýtir undir markvissari nýtingu á almannafé. Markmið kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar eru þannig samtvinnuð jafnréttismálum; þau eru að:



Auka meðvitund um mismunandi/ólík áhrif ráðstöfunar opinbers fjármagns á konur og karla



Auka skilning á áhrifum fjárhagsáætlana á samfélagið; bæði opinbert- og einkalíf íbúanna



Breyta og endurbæta fjárhagsáætlanir í samræmi við opinber markmið í jafnréttismálum

Endanlegt takmark kynjaðrar fjárhagsáætlunargerð samkvæmt Evrópuráðinu er því⁵⁹:

- raunverulegt jafnrétti kynjanna; sem er órjúfanlegur hluti mannréttinda.
- að skoða hvernig stefna hins opinbera í jafnréttismálum skilar sér í fjárhagslegum skuldbindingum og fjárveitingum.
- aukið gagnsæi og lýðræðisleg þátttaka – getur ýtt undir samráð við almenning.

⁵⁹ Council of Europe (2005). *Gender budgeting*: 12

- *aukin skilvirkni og hagkvæmni* – með markvissari framkvæmd stefnumála.
- *góðir stjórnunarhættir* – með misrétti kynjanna verður samfélagið af ákveðnum mannauði sem býr í konum og körlum. Jafnframt miðar kynjuð fjárhagsáætlunargerð að jafnari dreifingu auðs og valda.

Ákvarðanir geta virst hagkvæmar við fyrstu sýn, en reynast hafa óvæntar afleiðingar fyrir stöðu kynjanna í samfélaginu við nákvæmari greiningu. Í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð er áherslan á áhrif bæði tekju- og útgjaldaliða á lífsgæði íbúanna.

4. Forsendur og undirstöðuatriði

Áður en hafist er handa við innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar þurfa ákveðin skilyrði að vera til staðar⁶⁰:

- *Pólitískur vilji* er grunnforsenda fyrir árangursríkri innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar. „Virkur pólitískur stuðningur til að efla/kynna kynjaða fjárhagsáætlunargerð og viðurkenning á þessari aðferð sem mikilvægri aðferð til ná markmiðum í jafnréttisbaráttu er nauðsynlegur grundvöllur árangurs.“⁶¹
- *Ábyrgðarskylda* – pólitískur vilji þarf bæði að fela í sér að ábyrgð sé skilgreind og stefnu í jafnréttismálum sé framfylgt.
- *Mannauður og fjárráð* – pólitískur vilji þarf einnig að veita aðgang að bæði þeim mannskap sem verkið þarfnast og því fjármagni sem þarf til nauðsynlegra greininga, samhæfingar og því að byggja upp sérfræðilekkingu. Greiningar og rannsóknir kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar kalla bæði á aukið fjármagn og fleira starfsfólk.
- *Verkefnisstjórnun* – mikilvægt er að tryggja flæði upplýsinga þegar kemur að öflun gagna fyrir kynjaða fjárhagsáætlunargerð. Samhæfing felur í sér þjálfun kunnáttu, skýr fyrirmæli og viðmiðunarreglur fyrir innleiðingu, eftirfylgni og samráð á meðan á ferlinu stendur.

⁶⁰ *Gender budgeting. 2005: 12*

⁶¹ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 12

- *Kyngreindar upplýsingar* - eru grundvöllur kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar. Þær eru nauðsynlegar til að meta áhrif ákvarðana og stefnu almennt. Þessar upplýsingar þurfa einnig að innihalda upplýsingar um dreifingu ólaunaðrar vinnu milli kynjanna; t.d. rannsóknir á mismunandi tímanotkun kynjanna. (Sjá nánar kafla 4.3 Rannsóknir á tímanotkun)
- *Gagnsæi og samvinna* – þurfa að vera leiðarljós kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar en það krefst samstarfs aðallega milli sérfræðinga í fjárhagsáætlunargerð og sérfræðinga í kynjafræði. Samstarfið nær jafnframt til borgarbúa af báðum kynjum, frjálsra félagasamtaka og utanaðkomandi sérfræðinga.
- *Skilningur á að jafnrétti hafi ekki verið náð* – helst í hendur við pólitískan stuðning við málstaðinn. Alþjóðlegar samþykktir og reynsla erlendis frá af kynjaðri fjárhagsáætlunargerð ýta undir innleiðingu þessarar aðferðar til að vinna að jafnrétti kynjanna. Jafnframt þarf að koma á framfæri gagnsemi og kostum kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar og halda kostum hennar á lofti í samfélaginu.

Þessu til viðbótar er mikilvægt að allir aðilar sem koma að kynjaðri fjárhagsáætlunargerð átti sig á nauðsyn kerfisbreytinga svo taka megj á ómeðvituðu misrétti kynjanna.⁶² Allir aðilar þurfa að þekkja markmið jafnréttisstefnu, hvernig misrétti kynjanna lýsir sér og vera sér meðvitaðir um að það er til staðar í íslensku samfélagi.

4.1 Hvar?

Kynjaðri fjárhagsáætlunargerð er hægt að beita á fjárlög eða fjárhagsáætlanir í heild og það er markmið með innleiðingu hennar. Aðferðinni er jafnframt hægt að beita í öllum nefndum sem bera ábyrgð á fjármunum, við alla úthlutun opinberra fjármála, við mat á nýjum reglugerðum og við stefnumótun.⁶³ Mikilvægt er þó að byrja á afmörkuðum tilraunaverkefnum til að þróa aðferðafræði, öðlast reynslu og komast að hvaða verkfæri virka best í íslensku samhengi. Mikilvægt er að vanda valið við tilraunaverkefni; þau þurfa að vera viðráðanleg og nokkuð afmörkuð. Flest lönd virðast reka sig á skort á

⁶² Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 3

⁶³ Katrín Anna Guðmundsdóttir (2010). *Í startholunum. Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð*. Fjármálaráðuneytið. (óbirt)

kyngreindum gögnum; því gæti verið ráð að velja tilraunaverkefni á því sviði sem þau eru fyrirbyggjandi. Þetta á sérstaklega við þegar aukið fjármagn vegna kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar er af skornum skammti, þar sem það útheimtir bæði vinnu og fé að afla kyngreindra gagna. Kyngreind gögn er helst að finna hjá Hagstofu Íslands og Borgarskjalasafni, en einnig er hægt að leita til frjálsra félagasamtaka um jafnréttismál, Kvennasögusafns, námsbrautar í kynjafræði við HÍ, Jafnréttisstofu og Jafnréttisráðs.

Fyrstu skrefin í fjárhagsáætlunargerð snúast að mestu um að gera kynin sýnileg í stefnum og ferlum fjárhagsáætlana.⁶⁴ Það er gert með kyngreindri tölfræði. Þannig er stigið fyrsta skrefið í að vinna að kynjajafnrétti. Því næst er mikilvægt að raungera stefnu yfirvalda í jafnréttismálum og taka næsta skref í að breyta fjárhagsáætlunum og laga að þörfum beggja kynja.

4.2 Tengsl umönnunarhagkerfisins og fjárhagsáætlana⁶⁵

Framlag ólaunaðra starfa svo sem umönnun barna, aldraðra, sjúkra og fatlaðra er smám saman að fá viðurkenningu sem mikilvægur hluti í efnahag þjóða. Hingað til hefur ekki verið litið á þessi ólaunuðu umönnunarstörf sem mikilvægt framlag til samfélagsins og efnahags ríkis eða borgar. Þetta sjónarmið er nú dregið í efa og er í auknum mæli dæmt rangt. Einfalt dæmi er að umönnunarhagkerfið á ríkan þátt í að viðhalda vinnuafli og skapa skattborgara framtíðar.⁶⁶ Lág fæðingartíðni er til að mynda áhyggjuefni margra landa í hinum þróaða heimshluta en þar er aldursþrámiðinn að breytast. Lífaldur fólks er að lengjast með auknum lífsgæðum og betri heilsuvernd og til að halda uppi öflugum lífeyrisréttindakerfi þarf að viðhalda lágmarks fólksfjölgun.

⁶⁴ Elson, Diane. *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. 2006: 3

⁶⁵ Gender budgeting. 2005: 11. Neglected by orthodox economics, the care economy constitutes an integral part of the economy, alongside the profit-oriented market and the public services sectors. It refers to unpaid production and services in the private sphere of the family, neighbourhood or local community, mainly based on women's unpaid work. (According to the UNDP (Human Development Report 1995), the value of unpaid production amounts to at least 50 per cent of GNP. In industrialised countries, two thirds of women's working time is spent in unpaid work, only one third in paid work. By contrast, men's working time is spent two thirds in paid work, only one-third in unpaid work. In developing countries the distribution is even more skewed.)

⁶⁶ Budlender, Debbie & Sharp, Rhonda with Allen, Kerri. *How to do gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. 1998: 51

Þegar opinber þjónusta er skorin niður hverfa ekki þau verk sem þarf að sinna. Það þarf að bregðast við styttri viðverutíma barna í skólum, sumarfríslokun leikskóla, styttri sjúkrahúsdvölum sjúkra, bið eftir heimahjúkrun og færri úrræðum fyrir aldraða. Þó íslenskar konur sinni nú í ríkum mæli fleiri störfum en þeim ólaunuðu má segja að með niðurskurði hjá hinu opinbera sé verið að spara með því að velta verkum yfir á heimilin þar sem hið opinbera þarf ekki að greiða bein laun fyrir. Dæmi um sparnaðaraðgerð í heilbrigðiskerfinu gæti verið að sjúklingar eru útskrifaðir fyrr og látnir jafna sig heima við. Þetta þýðir sparnað fyrir ríkið en aukinn kostnað á aðstandendur.⁶⁷ Þeir þurfa þá annað hvort að ráða einhvern eða taka sér frí frá vinnu til að sinna umönnun sem áður var í höndum ríkisins. Með vísan í hefðir í íslensku samfélagi, vinnutíma og kynbundinn launamun má ætla að aukin ólaunuð vinna heimilanna lendi í meira mæli á herðum kvenna en karla.⁶⁸ Þannig veikist staða þeirra einnig á vinnumarkaði þar sem skyldur heima fyrir geta gert þeim erfitt fyrir í launaðri vinnu.⁶⁹ Hins vegar eru þessi tengsl ekki alltaf augljós þar sem tilhneiging er að líta á vinnu kvenna innan heimila, eða í þágu fjölskyldunnar⁷⁰ sem hugmyndafræðilega (e. ideological) fremur en efnahagsstarfsemi (e. economic activity) og sem slíka gríðarlega mikilvæga fyrir efnahag þjóða.⁷¹

Í könnun Félagsvísindastofnunar, *Kynbundinn launamunur á íslenskum vinnumarkaði*, frá haustmánuðum 2008 kemur fram að um 46% kvenna telur sig bera meiri ábyrgð á heimilisstörfum en maki þeirra en einungis um 5% prósent karla segjast bera meiri ábyrgð á þessum störfum. Karlar virðast nokkuð sammála mati kvenna í þessari könnun en um 37% segja að maki beri meiri ábyrgð á heimilisstörfum en þeir. Þegar spurt er um umönnun og eftirlit með barni eða börnum eykst þessi kynjamunur og um 70% kvenna segjast oftast hafa verið ábyrgar fyrir ungviðinu síðustu sex mánuði en einungis 7,4% karla. Á þessu virðist leika lítill vafi því nærri 62% karla segja maka sinn oftast ábyrgan fyrir umönnun barna síðustu sex mánuði.⁷² Ástæður þessa eru vafalaust margar en ein mýtan er að umönnun liggja einhvern veginn betur fyrir konum en körlum vegna

⁶⁷ Katarzyna Balandynowicz-Panfil and Urszula Opacka (2005). *Gdansk Gender Budget Initiative*: 15

⁶⁸ Kolbeinn H. Stefánsson (2008). „Kynhlutverk – Viðhorf til kynbundinnar verkskiptingar.“ : Rannsóknaritgerðir / Working papers; nr. 2 2008

⁶⁹ Walby, S. 1990: 6.

⁷⁰ Walby, S. 1990: 61. Walby bendir á að það sé vandasamt að nota orðin *heimili* og *fjölskylda* þegar rætt er um ólaunuð störf kvenna þar sem það sé ekki algilt að allir fjölskyldumeðlimir eigi sama heimili og að ekki séu allir sem búi á sama heimili endilega tengdir fjölskylduböndum.

⁷¹ Walby, S. 1990: 71.

⁷² Kynbundinn launamunur á íslenskum vinnumarkaði 2008. Könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands fyrir Félagsmálaráðuneytið í skýrslu félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála 2009.

líffræðilegra eiginleika.⁷³ Þetta viðhorf felur í sér smættun félagslegra þátta niður í líffræði. Þorgerður Einarsdóttir, prófessor í kynjafræði við Háskóla Íslands, bendir á að „[l]íffræðilegt hlutverk kvenna er mjög lítið í hinu stóra samhengi og umönnunarhlutverk kvenna er fyrst og fremst félagslegt.“⁷⁴ Þorgerður segir að oft geti reynst auðveldara að breyta hinu líffræðilega en hinu félagslega; til að mynda hafi verið auðveldara að hanna hjálparkæmi eins og pelann heldur en að skapa aðstæður sem fá karlmenn til að gefa börnum sínum pela.

Í Sviss hafa verið gerðar tvær rannsóknir á áhrifum ákvarðana í fjárlögum á ólaunaða vinnu íbúanna. Í fyrri rannsókninni var markmiðið að skoða hvort niðurskurður í útgjöldum hefði alvarlegri áhrif á konur en karla. Niðurstöður leiddu í ljós að við úthlutun opinberra gæða hallaði mjög á konur. Fyrri rannsóknin var gerð 1996 og beindist sérstaklega að niðurskurði, í kjölfarið var gerð önnur greining árið 2000 í Basel sem beindist að fjárhagsáætluninni sjálfri. „Basel-greiningin í Sviss er eitt af fáum verkefnum í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð í Evrópu þar sem er að finna rækilega könnun á áhrifum ákvarðana um fjárhagsáætlana á ólaunaða vinnu.“⁷⁵ Greiningin miðaði að því að sýna fram á efnahagslegt mikilvægi ólaunaðrar vinnu í tengslum við velferðarkerfið. Þjónusta inni á heimili var skoðuð sem ólaunuð vinna og framlagið umreiknað í fjárupphæðir og borin saman við opinber útgjöld. Þannig var kannað hvaða áhrif ákvarðanir um fjárlög hefðu á ólaunaða vinnu. Í Basel verkefninu var m.a. leitað svara við spurningum um afleiðingar aðgerða hins opinbera á atvinnustig, veitt gæði og ólaunaða vinnu kvenna:

- Skapar aðgerðin meiri atvinnu fyrir karla en konur eða jafnmikla fyrir bæði kyn?
- Er ávinningur af aðgerðinni meiri fyrir: karla, konur eða er ávinningur jafn fyrir bæði kyn?
- Verða ráðstafanir til að skera niður útgjöld til að auka ólaunaða vinnu kvenna?⁷⁶

⁷³ Bryndís E. Jóhannsdóttir. 2010:52

⁷⁴ Þorgerður Einarsdóttir 2006: 448.

⁷⁵ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 18

⁷⁶ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 19

Niðurstöður úr verkefninu sýndu ótvírætt að konur vinna lengri vinnudag en karlar, hins vegar eyða þær minni tíma í launaða vinnu. Greiningin leiddi jafnframt í ljós mjög ójafna dreifingu opinberra útgjalda á konur og karla á hinum ýmsu stigum.⁷⁷ Í niðurskurði hjá spítölum kantónanna var lögð áhersla á launakostnað og að draga úr innlögnum. Sjúkrahúsvalir styttust, en ógiftir einstaklingar lágu þó að meðaltali lengur á spítala en þeir sem giftir voru. Niðurstöður fyrri greiningarinnar á niðurskurð sýndi ótvírætt að niðurskurður bitnaði meira á konum en körlum; í bæði þegar kom að atvinnu og gæðum.⁷⁸ Basel greiningin leiddi í ljós að tengsl milli opinberrar þjónustu og ólaunaðra umönnunarstarfa eru mikil og náin, eins og fjallað verður um í næsta kafla. Því skiptir opinber stefna í fjármálum miklu fyrir jafnrétti kynjanna. Það eru til leiðir til að draga úr ólaunaðri vinnu kvenna meðal annars með því að karlar taki að sér stærri skerf, með tæknilegum framförum og með því að hætta að sinna ákveðnum störfum; en ein sú mikilvægasta er að hið opinbera taki hluta af henni yfir.⁷⁹

Þegar unnið er að fjárhagsáætlunargerð þarf að tengja saman þau áhrif sem opinber stefna, úthlutun og nýting almannaþjónu hefur á ólaunaða starfsemi heimilishalds og þar með samfélagið. Ákvarðanir um fjárlög hafa áhrif á ólaunaða vinnu borgarbúa.

Í öllu því sem hefur verið skrifað um kynjaða fjárlagagerð er lögð áhersla á að taka tillit til þessa atriðis en þó eru verulegar hindranir í vegi fyrir greiningu sem þessari. Ein hindrunin er skortur á gögnum um tímann sem fer í ólaunaða vinnu og einnig blinda opinberra aðila á það sem telst vera framleiðsla utan markaðar.⁸⁰

4.3 Rannsóknir á tímanotkun

Með innleiðingu á kynjaðri fjárhagsáætlunargerð er stigið mikilvægt skref í að gera fólk meðvitað um mismunandi stöðu kynjanna í samfélaginu. Þess vegna er mikilvægt að það sé ekki eingöngu vísað til tekju- og útgjaldaliða; heldur einnig áhrifa á atvinnulíf, tekjudreifingu og umönnunargæðum. Þá er mikilvægt að skoða hvernig launuð og

⁷⁷ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 24

⁷⁸ Gender-responsive budget analysis in the Canton of Basel-Stadt, Switzerland. 2008: 13

⁷⁹ Gender-responsive budget analysis in the Canton of Basel-Stadt, Switzerland.

⁸⁰ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 19

ólaunuð vinna skiptist á milli kynjanna og ólíka nýtingu kynjanna á tíma.⁸¹ Rannsóknir á tímanotkun, sérstaklega skipting ólaunaðra umönnunarstarfa, varpa ljósi á mismunandi fjárhagsstöðu kvenna og karla. Ólaunuð umönnunarstörf eru m.a. umönnun og ábyrgð á börnum, heimili og öldruðum. Enn í dag eru þess störf að mestu unnin af konum. Umfang ólaunaðra umönnunarstarfa takmarka möguleika til launaðrar vinnu og frítíma; sem hefur áhrif á heilsu og velferð fólks sem og fjárhagslega stöðu í dag og í framtíðinni. Mikil áhersla er lögð á rannsóknir á tímanotkun í skýrslu norrænu ráðherranefndarinnar, *Now It's About the Money*, um samstarf Norðurlandanna við innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar í ríkisfjárlögum. Rannsóknir á tímanotkun veita upplýsingar um hvernig mismunandi tímanotkun kynjanna getur ýmist skapað tækifæri eða hamlað framförum í átt að traustu velferðarkerfi.⁸²

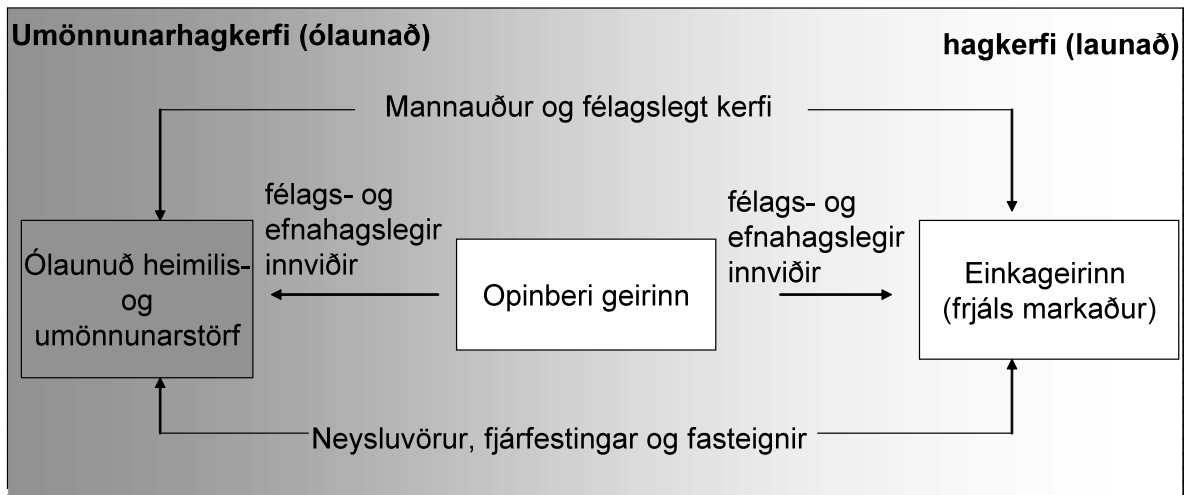
Þegar hafist er handa við innleiðslu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar þarf að kortleggja þörfina fyrir kyngreindar tölfræðilegar upplýsingar. Þrátt fyrir að öll tölfræði eigi, samkvæmt jafnréttislögum, að vera kyngreind þarf mögulega að breyta og bæta inn í þau gagnasöfn sem nú þegar eru aðgengileg hjá Hagstofu Íslands og hjá öðrum opinberum aðilum. Nauðsynlegt er að hefja opinberar rannsóknir á tímanotkun (e. Time Use Research) en þær hafa verið stundaðar á Norðurlöndunum til lengri tíma. Þessar rannsóknir mæla hvernig karlar og konur eyða tíma sínum **utan** launaðrar vinnu. „Hefð er fyrir því bæði í efnahagslíkönum og mælingum að líta á heimilishald sem vettvang neysluútgjalda. Ný hugsun í þjóðhagfræði lítur svo á að heimilishald myndi hluta þjóðarframleiðslunnar.“⁸³ Þannig er ein helsta starfsemi heimilishalds að framleiða vörur og veita þjónustu; gæði sem mynda umönnunarhagkerfið að stórum hluta. „[Í] hagfræðilíkönum eru heimili iðulega skilgreind sem neyslueining, þ.e. sem neytandi vöru og þjónustu í stað þess að líta á heimilin líka sem framleiðanda verðmæta.“⁸⁴

⁸¹ Council of Europe (2005). *Gender budgeting*: 17

⁸² Schmitz, Catharina (2006). *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets*: 22

⁸³ Budlender, Debbie & Sharp, Rhonda with Allen, Kerri. *How to do gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. 1998: 55

⁸⁴ Katrín Anna Guðmundsdóttir (2010). *Í startholunum. Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð*. Fjármálaráðuneytið. Óbirt



Mynd 2 – gagnkvæm áhrif opinbera geirans, frjáls markaðar og umönnunarhagkerfis⁸⁵

Þessi mynd sýnir hvernig hefðbundið hagkerfi og umönnunarhagkerfið eru bundin órjúfanlegum böndum; þar sem hvorugt þrífst án hins. Auðsæld þjóða treystir á þessa þrjá pósta; heimilishald & umönnunarhagkerfið, opinbera geirann og markaðinn. Þörf fyrir þjónustu sem skorin er niður í opinbera geiranum hverfur ekki heldur fer annað hvort í umönnunarhagkerfið, þar sem konur, í meira mæli en karlar, taka við verkinu án greiðslu, eða boðið verður uppá hana á almennum markaði, væntanlega gegn hærri greiðslu. Að sama skapi getur þjónusta og vinna sem áður var staðsett í umönnunarhagkerfi færst yfir í opinberan geira. Það gerðist til að mynda þegar grunnskólar fóru að bjóða nemendum uppá skólamáltíðir í hádegi gegn vægu gjaldi. Þessi þjónusta dró úr álagi í umönnunarhagkerfi og má ætla að kostnaður fyrir fjölskyldur hafi ekki aukist. Bæði kynin vinna í umönnunarhagkerfinu, hins vegar er því að mestu haldið uppi af konum.⁸⁶ Íslenskar rannsóknir sýna að ábyrgð heimilis og fjölskyldu hvílir enn í dag frekar á herðum kvenna en karla. Til þess að gera betur grein fyrir þeirri þjónustu sem veitt er í gegnum umönnunarhagkerfi þarf, meðal annars, víðtækar kynjaðar rannsóknir á tímanotkun.

⁸⁵ *How to do gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. 1998: 55

⁸⁶ Sjá m.a.: Gyða Margrét Pétursdóttir 2009, Kynbundinn launamunur á íslenskum vinnumarkaði 2008, Könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands fyrir Félagsmálaráðuneytið í skýrslu félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála 2009, Sigrún Júlíusdóttir 1997, Kolbeinn H. Stefánsson, 2008 og Sigríður Þorgeirsdóttir 1997. *How to do gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. 1998: 56.

4.4 Áskoranir

Kynjuð fjárhagsáætlunargerð felur í sér breytingu á hugsunarhætti og verklagi. Það getur verið erfitt og því nauðsynlegt að skilningur ríki á mikilvægi þessarar aðferðar til að stuðla að jafnrétti kynjanna, stöðugri efnahag og auknu lýðræði. Pólitískt kjörnir fulltrúar hrinda stefnumálum sínum í framkvæmd gegnum fjárlög. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð eykur gagnsæi í fjármálum hins opinbera og sýnir betur hvernig opinbert fé er nýtt í þágu borgarbúa. En breytingin felur í sér bæði breytt verklag, hugsun og sýn. Því má búast við bæði viðnámi og efasemdum. Því skiptir sköpum að kynjaðri fjárhagsáætlunargerð fylgi pólitísk einurð og skilaboðin að ofan þurfa að vera mótsagnalaus og skýr. Jafnréttismál hafa gjarna verið skilgreind sem félagsmál, ekki efnahagsmál, og baráttan iðulega verið í höndum kvenna og litið á að baráttan sé fyrir konur, ekki samfélagið í heild.

Baráttan fyrir jafnrétti kynjanna er mannréttindabarátta. Almenningsálit um að á Íslandi ríki fullt jafnrétti kynjanna eða að það komi af sjálfu sér, eins og rætt var hér að ofan, getur unnið gegn sannfæringu þeirra sem eiga að vinna að kynjaðri fjárhagsáætlun. Áskoranir geta því einnig legið í mati á þeim upplýsingum sem liggja fyrir. Þar geta staðalímyndir kynjanna haft áhrif á það hvað telst málefnalegt. Breytt hugarfar, ný sýn og úrræði sem miða að því að auka jafnrétti kynjanna eru áskoranir sem fylgja breyttum vinnuaðferðum við fjárhagsáætlunargerð.

Fyrstu og stærstu praktísku vandamálín sem upp koma eru oft skortur á kyngreindum upplýsingum. Það er gott að hafa þessa áskorun í huga þegar afmörkuð tilraunaverkefni eru valin til að ryðja brautina. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er langtímamarkmið. Því þarf sýn til framtíðar sem kallar á breytta greiningu á upplýsingum. Það er nauðsyn að byggja upp kyngreindan upplýsingagrunn til að hægt sé að innleiða kynjaða hagstjórn og fjárhagsáætlunargerð að fullu hjá bæði ríki og borg. Á sama tíma og nauðsynlegt er að byrja á afmörkuðum verkefnum, þarf verkinu að fylgja einurð og sú hugsun að um sé að ræða fyrsta skrefið í löngu ferli – lengra en afmörkuð kjörtímabil. Þverpólitískur vilji er því grundvöllur þess að árangur náist.

Skortur á pólitískum vilja í verki getur verið ein stærsta áskorunin í innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar; að gera hana að forgangsmáli. Pólitískum vilja verður

að fylgja úthlutun á nægjanlegu fjármagni og starfskröftum. Jafnframt verður að vera pólitískur vilji til að endurskoða fjárlög og fjárhagsáætlanir; bæði útgjöld og tekjur í ljósi niðurstaðna úr kynjaðri greiningu.⁸⁷ Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er langtímaverkefni og oft skortir eftirfylgni vegna vanmats á samvinnu við sérfræðinga. Sum tilfelli erlendis frá sýna að tilraunaverkefni sæta gagnrýni af einhverjum ástæðum, ekki endilega málefnalegum, og aðferðin nær ekki útbreiðslu.⁸⁸ Mikilvægt er að því að tilraunaverkefni séu valin af kostgæfni, miðlað sé af reynslu við framkvæmd þeirra og lagður grunnur að þekkingu á aðferðafræðinni innan Reykjavíkurborgar.

5. Fjárhagsáætlunargerð hjá Reykjavíkurborg

Sveitarstjórnarlög kveða á um að til viðbótar við árlega fjárhagsáætlun skuli sveitarstjórn semja og fjalla um þriggja ára áætlun um rekstur, framkvæmdir og fjármál sveitarfélagsins. Áætlunin skal vera rammi um árlegar fjárhagsáætlanir sveitarfélagsins og skal hún unnin og afgreidd af sveitarstjórn innan tveggja mánaða frá afgreiðslu árlegrar fjárhagsáætlunar.⁸⁹ Þessi þriggja ára áætlun er því endurskoðuð árlega. Kynjuð greining á þeim verkefnum sem á að meðhöndla eftir kynjaðri fjárhagsáætlunargerð á komandi ári þarf því að liggja fyrir áður en þriggja ára áætlun er samþykkt. Þar sem þessi áætlun er endurskoðuð árlega væri hægt að auka við tilraunaverkefni ár frá ári og leggja fram í áætluninni.

Mikilvægustu stjórnþæki borgarstjórnar til að ná fram markmiðum sínum eru:

- þriggja ára áætlun – grundvöllur fjárhags- og starfsáætlunar
- fjárhagsáætlun – markar fjárheimildir ársins
- starfsáætlun – greinir frá markmiðum og áherslum í rekstri næsta árs

„Þriggja ára áætlun felur í sér samþykktu stefnumótun borgarstjórnar í hverjum málaflokki“⁹⁰ Þriggja ára áætlun og starfsáætlun er unnin samhliða fjárhagsáætlun

⁸⁷ Council of Europe (2005). *Gender budgeting*: 19

⁸⁸ Council of Europe (2005). *Gender budgeting*: 19

⁸⁹ Reglur um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg. Samþykktar í borgarráði 7. ágúst 2008.

⁹⁰ Greinargerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2010: 15

ársins. Þannig er lögð fram, nánast samhliða, fjárhagsáætlun komandi árs, t.a.m. 2011, og áætlun til næstu þriggja ára þar á eftir, 2012, 2013 og 2014. Fjárhags- og starfsáætlun er unnin fyrir hvert ár á „grundvelli samþykkrar þriggja ára áætlunar sem markar fjárheimildir hennar [...]. Starfsáætlunin greinir frá markmiðum og áherslum í rekstri næsta árs sem byggjast á stefnumörkum borgarstjórnar í einstökum málaflokkum og fjárhagsáætlun.“⁹¹ Samþykkt fjárhagsáætlun markar fjárheimildir ársins og henni á ekki að þurfa að breyta nema í undantekningatilfellum. Það er því augljóst að með kynjaðri fjárhagsáætlunargerð sem byggði á kyngreindum upplýsingum og rannsóknum þriggja ára áætlunar fengist öflugt tæki í framgangi jafnréttis kynjanna. Hinsvegar má ljóst vera að kynblinda í þessum þremur stjórnækjum Reykjavíkurborgar getur jafnframt viðhaldið eða aukið á misrétti kynjanna.

Borgarstjóri ber ábyrgð á gerð frumvarps að fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun; þannig kristallast mikilvægi pólitísku vilja fyrir kynjaðri fjárhagsáætlunargerð hjá Reykjavíkurborg. Fjármálastjóri starfar með borgarstjóra að undirbúningi. Því er mikilvægt að pólitísk einurð sé til staðar, unnið sé með gagnsæ hugtök og skilaboðin að ofan séu skýr. Þá er meðvitund um misjafna stöðu kynjanna í samfélaginu hjá þeim sem vinna að fjárhagsáætlunargerð nauðsynleg forsenda breytinga. Til þess að árangur náist í þessu verkefni þarf hugsjónin um fullt jafnrétti kynjanna að vera samofin stefnu og framkvæmd á öllum stigum og öllum þeim sem koma að verkinu. Hugmyndin snýst um að breyta ekki eingöngu verkferlum heldur bæði hugsun og sýn. Það er mikilvægt því eins og heimspekingurinn og menntafrömuðurinn John Dewey benti á þá er hætta á að „[a]llar breytingar sem byggja einungis á lögum, eða hótun um refsingar eða á breytingum á tæknilegu, ytra fyrirkomulagi [séu] tímabundnar og tilgangslausar.“⁹²

5.1 Margar hendur og hugar

Hugsjónin þarf að ná víða þar sem „fagsvið og miðlægar fagskrifstofur gera drög að fjárhagsáætlun og starfsáætlun sem rúmast innan hennar í samræmi við stefnumótun borgarstjórnar og áherslur fagraðs í viðkomandi málaflokki“⁹³ Fagrað

⁹¹ Greinagerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2010: 15

⁹² John Dewey. *My Pedagogic Creed*. 1897

⁹³ Reglur um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg. Samþykktar í borgarráði 7. ágúst 2008.

Reykjavíkurborgar eru nú talsins auk Borgarráðs; eitt yfir hverju fagsviði⁹⁴ auk Mannréttindaráðs. Hlutverk fagraða er að:

- undirbúa stefnumótun og helstu áherslur borgarstjórnar í málaflokknum
- fjalla um drög að fjárhags- og starfsáætlun með hliðsjón af stefnumótun (getur gert borgarráði grein fyrir athugasemdum sínum)
- hafa eftirlit með því að rekstur sviðsins sé í samræmi við markaða stefnu, fjárhags- og starfsáætlun – fær reglubundið upplýsingar frá sviðsstjóra en getur kallað eftir viðbótarupplýsingum eftir þörfum.⁹⁵

Borgarráð gegnir jafnframt mikilvægu pólitísku hlutverki þegar kemur að kynjajafnrétti íbúa Reykjavíkurborgar þar sem það, m.a. fjallar um og afgreiðir:

- reglur um fjárhagsáætlanir
- frumvarp að fjárhagsáætlun til fyrri umræðu í borgarstjórn og breytingartillögu við það til síðari umræðu í borgarstjórn
- þriggja ára áætlun til fyrri umræðu í borgarstjórn og breytingartillögur til síðari umræðu í borgarstjórn
- tillögur um gjaldskrár og breytingar á þjónustu með fjárhagsáætlun
- starfsáætlanir

Borgarráð er skipað sjö pólitískt kjörnum fulltrúum sem eru kjörnir af borgarstjórn til eins árs í senn; jafnmargir eru til vara. Borgarráð fer með framkvæmda- og fjármálastjórn Reykjavíkurborgar ásamt borgarstjóra. Allir flokkar sem eiga fulltrúa í borgarstjórn, hvort sem þeir eiga kjörinn fulltrúa í borgarráði, hafa málfrelsi og tillögurétt á fundum borgarráðs.⁹⁶

Fjármálastjóri starfar með borgarstjóra að undirbúningi frumvarpa að fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun, eins og áður segir. Hann hefur jafnframt yfirumsjón með fjármálastjórnun Reykjavíkurborgar og eftirlit með að rekstur sviða sé í samræmi við

⁹⁴ Átta svið: Framkvæmda- og eignasvið; Íþrótt- og tómstundasvið; Leikskólasvið; Menningar og ferðamálasvið; Menntasvið; Skipulags- og byggingasvið; Umhverfis- og byggingasvið; Umhverfis- og samgöngusvið; Velferðarsvið – heimild reykjavik.is

⁹⁵ Reglur um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg. Samþykktar í borgarráði 7. ágúst 2008.

⁹⁶ Reglur um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg. Samþykktar í borgarráði 7. ágúst 2008.

samþykktu fjárhags- og starfsáætlun. Fjármálastjóri ber einnig ábyrgð á að taka saman og kynna rekstrarupplýsingar og fráviksgreiningar.

5.2 Forsendur fjárhagsáætlana Reykjavíkurborgar

Í greinargerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar fyrir árið 2010 er rætt um forsendur fjárhagsáætlunar. Þar er fyrst nefnt að fagráð fari yfir stefnumótun málaflokksins og endurskoði hana í ljós nýrra áherslna. „Stefnumótun málaflokka skal liggja fyrir áður en vinna við fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun hefst.“⁹⁷ Það er því í fagráðum sem taka þarf tillit til mismunandi stöðu kynjanna í borginni – þar þarf að liggja fyrir greining á áhrifum einstakra útgjaldaliða á konur og karla og hvernig á að fella kynjasjónarmið inn í fjárhagsáætlunina. Aðrar forsendur eru:

- Rekstrartekjur standi undir rekstrargjöldum
- Forsendur um skatttekjur, verðlag, mannfjölda, atvinnustig og aðrar hagrænar stærðir.
- Gildandi kjarasamningar
- Gildandi verklagsreglur um innkaup
- Gjaldskrár vegna innri viðskipta⁹⁸

Kynjuðu sjónarhorni þyrfti að bæta við ofangreindar forsendur. Það er því mikilvægt að fagráðin skoði þrjá áfanga kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar sem rætt er um hér fyrir ofan; þ.e. kyngreinda skýrslu um viðtakendur þjónustunnar; úrræði í endurskipulagningu með tilliti til kynjasjónarmiða leiði greining mismunun í ljós og vinni kerfisbundið að því að flétta kynjasjónarmið inn í öll ferli fjárhagsáætlunar.⁹⁹ Fagráðin hafa það meginhlutverk að „undirbúa stefnumótun og helstu áherslur borgarstjórnar í málaflöknum“¹⁰⁰ Vinnan við fyrsta áfangann; greining og kyngreind skýrsla um hversu vel fjárhagsáætlunin hafi komið til móts við borgarbúa þarf að fara fram á fagsviðum undir stjórn sviðs- og fjármálastjóra fagsviðanna. Eitt af hlutverkum sviðsstjóra er að leggja fram drög að fjárhagsáætlun í samstarfi við fjármálaskrifstofu

⁹⁷ Greinargerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2010: 15

⁹⁸ Reglur um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg. Samþykktar í borgarráði 7. ágúst 2008.

⁹⁹ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 17

¹⁰⁰ Greinargerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2010: 15

sem miða m.a. við stefnumótun fagraða. Sviðsstjóri ber jafnframt ábyrgð á að rekstur sviðsins sé í samræmi við markaða stefnu – þar á meðal í jafnréttismálum. Sviðsstjóri hefur eftirlit með sínum rekstri og „ber að bregðast við frávikum sem birtast í mánaðarlegum skýrslum með viðeigandi hætti með það að markmiði að halda rekstrinum innan samþykktra fjárhagsáætlunar og í samræmi við markmið og áherslur í starfsáætlun ársins.“¹⁰¹ Þetta mat og þessar skýrslur þyrftu að innihalda kyngreindar upplýsingar í samræmi við kynjaða fjárhagsáætlunargerð; bæði til greiningar, sem tæki til endurmótunar á stefnu og sem grundvöllur að breyttu skipulagi.

¹⁰¹ Greinagerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2010: 16

Mynd 3 sýnir fjárhagsáætlunarferli samkvæmt gildandi fjárhagsáætlunarreglum.¹⁰² Myndin sýnir vel hversu margir koma að ferlinu og meðgöngutíma áætlunarinnar. Ferlið hefst á stefnumótun málaflokka í mars sem leiðir til forgangsriðun verkefna og endar í útgáfu áætlunar í desember. Milli þessara verka, í upphafi árs, þyrfti, samkvæmt hugmyndafræði kynjasambættingar að koma mat á fjárhagsáætlun sem stefnumótun yrði síðan byggð á.

5.3 Samvinna skrifstofa

Sérfræðingar í fjármálum og sérfræðingar í jafnréttismálum þurfa að vinna saman að innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar. Slík samvinna gæti til að mynda verið á milli fjármálaskrifstofu og mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar. Samvinna sérfræðinga á þessum sviðum hefur gefist vel á Norðurlöndunum og þótt ómetanleg til að ná árangri.¹⁰³ Þegar tekin er upp kynjuð fjárhagsáætlunargerð er ekki eingöngu verið að breyta verkferlum heldur bæði hugsun og sýn á þjónustu við borgarbúa. Þessi aðferð felur í sér endurskipulagningu út frá jafnréttissjónarmiðum og kallar á samsvörun stefnumótunar og úthlutunar gæða.¹⁰⁴ Mikilvægt er að umönnunarhagkerfið sé viðurkennt sem framlag til samfélagsins; sérstaklega á tímum þrenginga og niðurskurðar í velferðakerfinu.

Til að ná raunverulegum árangri í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð þarf að fræða alla þá sem koma að áætlunargerðinni um hugtakið sjálft, stefnu í jafnréttismálum og kynjamisrétti í íslensku samfélagi. Þrátt fyrir að fjárhagsáætlunargerðin sé áfram í höndum sömu aðila og áður er nauðsynlegt að þeir hafi aðgang að sérfræðingum til almenns fræðilegs stuðnings og jafnframt til að meta niðurstöður og afleiðingar fjárhagsáætlana. Enda er fjárhagsáætlun tæki borgarstjórnar til að raungera stefnumál og kynjuð fjárhagsáætlunargerð ætlað að sameina tvenns konar þekkingu; kynjafræði og opinber fjármál. Á Norðurlöndum hafa verið settir á laggirnar stýrihópar eða nefndir til fræðilegs stuðnings við þau sem vinna fjárhagsáætlunirnar. Jafnframt getur verið nauðsynlegt að leita til sérfræðinga utan Reykjavíkurborgar til aðstoðar við einstök

¹⁰² Greinagerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2010: 20

¹⁰³ Schmitz, Catharina (2006). *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets*: 36

¹⁰⁴ Fjárlagafrumvarp 2010: 5 Kynjuð hagstjórn

verkefni; til að halda fræðslunámskeið; til að skrá og meta ferlið og til að þróa aðferðir sem byggja á reynslu af tilraunaverkefnum. Þekkingu og stuðnings væri meðal annars hægt að leita hjá Jafnréttisstofu, Námsbrautar í kynjafræði, RIKK (Rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum) og verkefnisstjórn um kynjaða fjárlagagerð sem skipuð er af fjármálaráðherra. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð krefst ítarlegra rannsókna og greininga. Þess vegna getur þekking innan háskólasamfélagsins verið mikilvæg þegar kemur að verkþekkingu, innleiðingar áhrifa kynjaðs mats, þróunar aðferðafræði, og til að endurskoða áhrif og niðurstöður fjárhagsáætlana.¹⁰⁵ Námskeið, málstofur og fræðsla starfsfólks sem vinnur að fjárhagsáætlunargerð eru mikilvæg þar sem þau skapa skilning á kynblindu í fjárhagsáætlunum og þekkingu á jafnréttismálum og kynjamisrétti.¹⁰⁶ Sérfræðingar bæði innan en einnig utan Reykjavíkurborgar, jafnvel erlendis frá, þyrfti að kalla til fyrir slíka fræðslu.

Á Norðurlöndum hefur reynslan sýnt að jafnréttis- og mannréttindafulltrúar fá sjálfkrafa nýtt ráðgefandi hlutverk. Þetta í sjálfu sér getur þýtt að starfsfólk Mannréttindaskrifstofu þurfi einnig þjálfun til að takast á við ný verkefni. Reynsla frá Norðurlöndum sýnir að hópar á mismunandi sviðum og með mismikla ábyrgð í fjárhagsáætlunarferlinu þurfa fræðslu til að axla hlutverk sitt og ábyrgð þegar kemur að kynjaðri fjárhagsáætlunargerð. Þessir hópar eru:

- fólkið sem stýrir verkinu – stjórnmalafólk og yfirmenn
- fólkið sem á að styðja við aðgerðir og meta árangur – mannréttinda- og jafnréttisfulltrúar
- fólkið sem vinnur alla jafna að fjárhagsáætlunargerð – á fjármálaskrifstofu og inni á öllum sviðum, skrifstofum og fyrirtækjum Reykjavíkurborgar.

Hlutverk mannauðsskrifstofu er síðan að sjá um að nýtt starfsfólk hafi rétta þekkingu eða útvegi nýju starfsfólki nauðsynlega þekkingu á jafnréttismálum. Fræðsla er mikilvæg og besti árangur af kynjaðri fjárhagsáætlunargerð byggir á að sérfræðingar í fjárhagsáætlunargerð og jafnréttismálum vinni saman. Þekking er ein grunnforsenda

¹⁰⁵ Schmitz, Catharina (2006). *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets: 15*

¹⁰⁶ *Gender Budgeting – An overview by the European Women's Lobby 2004: 15*

árangurs í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð að allir sem að henni koma sjái ávinninginn af því að samþætta jafnréttissjónarmið starfsemi Reykjavíkurborgar¹⁰⁷

5.4 Aðgerðaráætlun

Fyrstu skref í innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar hjá Reykjavíkurborg verða væntanlega tekin í tilraunaverkefnum. Starfsemi borgarinnar er víðfeðm og þar er að finna starfsfólk með ólíkan bakgrunn og þekkingu. Það er styrkleiki þegar kemur að innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar. Tilraunaverkefni þurfa ekki að vera stór í sniðum en áhugavert væri að velja nokkur slík til að þróa aðferðafræði og val á tækjum við kynjaða fjárhagsáætlunargerð. Verkefni þurfa að vera vel afmörkuð og aðgangur að kyngreindri tölfræði þarf að liggja fyrir eða vera hægt að vinna áður en hafist er handa. Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar hefur boðist til að taka þátt í tilraunaverkefni. Hinsvegar er mikilvægt að önnur svið borgarinnar vinni að tilraunaverkefnum á sama tíma. Hægt væri að fara af stað með eitt verkefni á vegum Mannréttindaskrifstofu og síðan nokkur af ólíkum sviðum borgarinnar. Þannig gætu hóparnir, eða tengiliðir þeirra, hist reglulega á samráðsfundum til að sameina þekkingu, miðla af reynslu og byggja upp kunnáttu og færni í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð innan borgarinnar. Slíkan samráðshóp þyrfti að mynda strax í upphafi; annað hvort þegar tilraunaverkefni hafa verið valin á ólíkum sviðum, eða til að skoða tillögur að tilraunaverkefnum. Tengiliðir yrðu síðan ábyrgir fyrir framgangi verkefna. Samráðshópur um kynjaða fjárhagsáætlunargerð þyrfti að funda reglulega og verkefnum þyrfti að setja ákveðin tímamörk.

Innan samráðshópsins yrði tekið á áskorunum, rætt hvaða aðferðir og tæki hafi reynst best og niðurstöður greininga ræddar. Síðan væri hægt að hafa samráð við sérfræðinga utan borgar eftir þörfum og fjármagni um túlkun niðurstaða og stefnumótun. Verði þessi leið valin til innleiðingar er mikilvægt að niðurstöður tilraunaverkefna og tillögur að ferli séu birtar á vef Reykjavíkurborgar fyrir önnur svið borgarinnar, og jafnvel önnur sveitarfélög. Þannig er hægt að miðla þekkingu til annarra sviða og fjölga verkefnum jafnt og þétt innan sviða og skrifstofa Reykjavíkurborgar.

¹⁰⁷ Schmitz, Catharina (2006). *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets*. 2006: 30, 33 og 39

5.5 Verkfærakistan

Markmið kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar, að skapa konum og körlum sömu möguleika í raun og að auka gagnsæi í opinberum fjármálum, er flókið verkefni. Það er ekki til nein ein aðferð sem hentar öllum samfélögum – hvert og eitt land þarf að laga aðferðafræði kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar að eigin umhverfi.¹⁰⁸ Í skýrslu Evrópuráðsins um kynjaða fjárhagsáætlunargerð frá 2005 segir að skýrslan „þjóði ekki upp á framkvæmdaáætlun fyrir einstaka lönd eða klæðskerahönnuð verkfæri; það sé hvorki mögulegt né æskilegt þar sem fjárhagsáætlunargerð sé afar breytileg milli landa.“¹⁰⁹ Þar af leiðandi verði hvert land fyrir sig að stunda ákveðna tilraunastarfsemi og taka frumkvæði í innleiðslu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar. Það eru hinsvegar til ýmis tól og tæki sem hægt er að nýta og laga að íslenskum raunveruleika. Skoða þarf skilvirkni opinberrar þjónustu – fá borgarbúar þá þjónustu sem þeir þarfnast; m.a. til að sameina fjölskyldu- og atvinnulíf? Þetta er hægt að mæla og meta með skoðunarkönnunum og rýnihópum. Dæmi um þetta gæti verið viðvera barna á grunnskólastigi eða breytingar á gjaldskrá eða þjónustu leikskóla. Mikill tími foreldra fer, til að mynda, í að koma börnum til og frá tómsstunda eftir skóla. Ef boðið væri uppá t.d. tónlista-, íþrótt- og dansnám innan skólakerfisins í samfellu við skóladaginn myndi miklu skipulagi og akstri vera létt af fjölskyldum. Þetta myndi auðvelda sameiningu fjölskyldu- og atvinnulífs.

Kynjuð fjárhagsáætlunargerð eftir forskrift aðalskrifstofu Samveldisins¹¹⁰ (the Secretariat of the Commonwealth)¹¹¹ sem Prófessor Diane Elson setti fram árið 1999, tekur til sjö mismunandi aðferða og tækja sem henta mismunandi markmiðum verkefna:

1. **kynjuð greining á hverjir njóta góðs af opinberri þjónustu** – mat sem er byggt á eiginlegum upplýsingum; skoðanakönnunum, umræðuhópum, viðhorfskönnunum o.s.frv. þar sem viðtakendur þjónustunnar eru spurður

¹⁰⁸ Katarzyna Balandynowicz–Panfil and Urszula Opacka (2005). *Gdansk Gender Budget Initiative*

¹⁰⁹ Council of Europe (2005). *Gender budgeting*: 9

¹¹⁰ The Commonwealth eru samtök 54 fullvalda ríkja sem áður tilheyrðu breska heimsveldinu.

¹¹¹ Katarzyna Balandynowicz–Panfil and Urszula Opacka (2005) *Gdansk Gender Budget Initiative*: 15, Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd, 2009: 35 og *Gender Budgeting – An overview by the European Women’s Lobby* 2004: 16

að hve miklu leyti stefna og áætlanir stjórnvalda endurspegli forgangsröðun þeirra og uppfylli þarfir þeirra.

2. **kynjuð greining á útgjöldum borgarinnar** – reiknað er út einingarverð þjónustunnar og hversu margar konur og hversu margir karlar njóta góðs af henni.
3. **kynjuð greining á stefnu (policy) og áætlunum (strategy)** – mat á stefnum sem liggja að baki fjárveitingum og greining líklegum afleiðingum fyrir karla og konur.
4. **kynjuð greining á fjárlögum** – hvernig búist er við að opinber útgjöld taki á misrétti kynjanna. Útgjöld eru greind í flokka eftir vægi þeirra fyrir kynin. Mikilvægir flokkar út frá kynjasjónarmiði eru t.d. sá hluti útgjalda sem er sérstaklega ætlaður konum og körlum til að leiðrétta misrétti; útgjöld sem eiga að færa tekjur til kvenna og draga þannig úr misrétti gagnvart konum; útgjöld til stuðnings atvinnustarfsemi og útgjöld vegna jafnréttismála.
5. **greining á áhrifum ríkis/borgar á frítíma þegnanna** - til að greina tengsl milli fjárlaga og ólaunaðrar vinnu; umönnunarhagkerfisins. Markmiðið er að finna leið til að mæla ólaunaða vinnu, sýna dreifingu hennar á konur og karla og þróa stefnumið þar sem tekið er tillit til framlags ólaunaðrar vinnu til hagkerfisins.
6. **kynjuð greining á efnahagsstefnu til lengri tíma** - flétta þarf kynjasjónarmiðum inn þjóð- og efnahagsstefnur sem ná til lengri tíma en eins árs. Kynjaðri greiningu þarf að bæta við líkön, t.d. í þriggja ára áætlunum – þar þarf að leggja mat á áhrif stefna á konur annars vegar og karla hinsvegar.

7. **kynjuð greining á dreifingu opinberra tekna** – hér eru könnuð bæði bein og óbein form skattlagningar til að reikna út hversu mikla skatta ólíkir hópar einstaklinga eða heimila greiða.

Í löndum Evrópusambandsins er útfærsla á kynjaðri fjárhagsáætlunargerð mismunandi en rík áhersla er jafnan lögð á þátttöku yfirmanna í ferlinu og aðstoð frá frjálsum félagasamtökum og sérfræðingum í kynjafræðum til að greina og meta árangur.¹¹²

Í þessum anda voru skilyrði fyrir árangri ákvörðuð á eftirfarandi hátt í Berlínarborg¹¹³:

- vel skilgreind réttlætis- og jafnréttismarkmið
- yfirlýstur og skjalfestur (documented) pólitískur vilji til innleiðingar
- samstarf við félög og stofnanir sem vinna að jafnrétti kynjanna
- skilgreina gagnabrunn (sources of data) og stofnun gagnabanka
- unnið eftir fyrirfram ákveðnum tímaramma
- símat aðgerðaráætlunar (monitoring the strategy)

Verkfæri aðgerðaráætlunarinnar:

- kynjuð greining á pólitískum áætlunum (political strategies)
- greining á þörfum borgarbúa og þjónustu borgarinnar
- kynjuð greining á skattbyrði borgarbúa
- greining á áhrifum fjárhagsáætlana á frístundir kvenna og karla.

Kynjuð greining felst meðal annars í að spyrja réttu spurninganna.

Flest lönd gera úttekt á stefnu frá kynjuðu sjónarhorni (e. gender-aware policy appraisal).¹¹⁴ Þetta er greining sem felur í sér ítarlega skoðun á ýmsum stefnum, þjónustu og verkefnum þar sem athyglinni er beint að óbeinum og beinum kynjuðum áhrifum. Greiningin dregur í efa þá forsendu að stefnur séu kynhlutlausar í reynd og spyr í staðinn hvernig stefnur og það fjármagn sem þeim fylgir séu líklegar til að draga úr eða

¹¹² Katarzyna Balandynowicz–Panfil and Urszula Opacka (2005). *Gdansk Gender Budget Initiative: 16*

¹¹³ Katarzyna Balandynowicz–Panfil and Urszula Opacka (2005). *Gdansk Gender Budget Initiative: 17*

¹¹⁴ Diane Elson í Budlender, Debbie & Sharp, Rhonda with Allen, Kerri. *How to do gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. 1998: 37

auka á misrétti kynjanna? Hvernig greiningin er framkvæmd er mismunandi eftir löndum og borgum, en nokkrar aðferðir er að finna í viðaukum skýrslunnar.

6. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð á Norðurlöndunum

Þrátt fyrir að kynjuð fjárhagsáætlunargerð taki á sig ólíkar myndir milli landa hefur áherslan þó verið á þrjá sameiginlega grundvallarfleti:

- i. Efnahagslega stjórnun í opinbera geiranum
- ii. Skjöl eða gögn sem liggja til grundvallar ákvarðana í hagstjórn
- iii. Vinnslu á kyngreindum tölfræðilegum upplýsingum¹¹⁵

Ákveðin lykilatriði er síðan að finna varðandi þessi þrjá fleti sem mælt er með í skýrslu Norrænu ráðherranefndarinnar um samþættingu jafnréttissjónarmiða í opinberum fjárhagsáætlunum. Í *efnahagstjórn í opinbera geiranum* (i) er mælt með:

- að kynjasamþætting verði hluti af þeim verkferlum sem þegar er unnið eftir og að núverandi starfsfólk beri ábyrgð á greiningu; þannig verði sjónarhorn kynjajafnréttis hluti af daglegri rútínu.
- að samþætta jafnréttissjónarmið snemma saman við fjárhagsáætlunarferlið. Þannig er hægt að nýta tölulegar staðreyndir um hvernig ákveðnir útgjaldaliðir hafa áhrif á jafnrétti kynjanna í bæði tillögum og ákvörðunum.
- að setja fram markmið í jafnréttismálum sem hægt er að fylgja eftir og samþætta við efnahagslega stjórnun.
- að þróa eftirfylgni með markmiðum sem stjórnvöld hafa sett almennt í jafnréttismálum innan hagstjórnar borgarinnar.
- að víkka út endurskoðun og mat þannig að það feli í sér eftirfylgni með markmiðum kynjaðrar fjárhagsáætlunar.

¹¹⁵ Schmitz, Catharina (2006). *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets.*

Gögn sem liggja til grundvallar ákvörðunum í hagstjórn (ii) verða að innihalda:

- Kynjað sjónarhorn
- Opinberar rannsóknir á tímanotkun, eins og fjallað var um í kafla 4.4

Vinnsla á kyngreindum tölfræðilegum upplýsingum (iii) þýðir:

- að alla opinbera tölfræði þarf að greina eftir kyni¹¹⁶
- auka notkun á þeim kyngreindu upplýsingum sem þegar liggja fyrir en jafnframt óska eftir kyngreindum opinberum upplýsingum þar sem þess er þörf
- auka notkun á kyngreindum upplýsingum og tölfræði í gögnum sem liggja til grundvallar ákvörðunum í hagstjórn

Stjórnvöld allra Norðurlandanna hafa öll tekið formlegar ákvarðanir um að samþætta jafnréttissjónarmið við fjárhagsáætlunargerð. Til að sú breyting geti orðið varanleg verður að vinna með fjóra þætti samtímis; efnahagslega stjórnun (e. governance), fræðslu (e. training), aðferðir (e. methods), og vinnulag (e. organisation of work).¹¹⁷

6.1 Áætlun Norðurlandanna um kynjaða fjárhagsáætlunargerð

Þrátt fyrir mismunandi aðferðir eftir löndum hefur komið í ljós að til að árangur náist til framtíðar þurfi verkferlar að liggja fyrir sem og aðferðir til eftirfylgni og árangursmats. Það er sameiginlegt mat Norðurlandanna að mikilvægt sé að eftirfarandi atriði séu til staðar við innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar og unnið sé með þau í samfellu:

1. *Verkstjórn breytingaferlis* – til að breyta núverandi vinnulagi og ferlum þarf starfsfólk að hafa skýra mynd af hverju og hvernig nýtt skiplag á að vera.

¹¹⁶ Sjá einnig 16. grein Laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008 um greiningu á tölfræðiupplýsingum. „Í opinberri hagskýrslugerð um einstaklinga og í viðtals- og skoðanakönnunum skal greint á milli kynja við söfnun gagna, úrvinnslu þeirra og birtingu upplýsinga nema sérstakar ástæður, svo sem persónuverndarhagsmunir, mæli gegn því.“

¹¹⁷ Schmitz, Catharina. *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets. 2006: 17 og 25*

2. *Fræðsla & þjálfun* - samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða krefst færni og kunnáttu. Margir þurfa að tileinka sér kynjað sjónarhorn, læra að þekkja hvernig samfélagið greinir á milli kvenna og karla, hvar mismunun liggur og hvernig setja skal fram staðreyndir og tölfræði. Norðurlöndin hafa gjarna boðið uppá fræðslunámskeið fyrir starfsfólk.
3. *Aðferðir* – þrátt fyrir að mismunandi aðferðir hafi verið þróaðar á Norðurlöndunum og víðar er niðurstaða allra landa að tól og tæki í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð þurfi að þróa og laga að aðstæðum og verkferlum hvers lands, og jafnvel borgar, fyrir sig. Hinsvegar er gott að byggja á þeim aðferðum sem þróaðar hafa verið annars staðar og laga að aðstæðum heima fyrir.
4. *Samhæfing & skipulag (coordination and organisation)* – samvinna þeirra sem stýra og bera ábyrgð á mismunandi hlutum verksins er nauðsyn. Á Norðurlöndum er þetta oft í höndum stýrihóps eða nefndar sem sameinar sérfræðinga í fjárhagsáætlunargerð, sérfræðinga í jafnréttismálum og yfirmenn – bæði í stjórnsýslu og stjórnámálum.

Sameiginleg reynsla Norðurlandanna hefur leitt í ljós, og pólitískt samkomulag er um, að framfarir í jafnréttisátt náist við að samþætta kynja- og jafnréttissjónarmið í fjárlög og fjárhagsáætlanir. Með aðferðinni sé hægt að afhjúpa misrétti og stuðla að jafnri og markvissri úthlutun opinberra gæða og jafnframt sé gengið úr skugga um að öll svið og málaflokkar vinni að jafnrétti kynjanna.¹¹⁸

7. Kreppa og kynjuð fjárhagsáætlunargerð

Jafnrétti kynjanna er alltaf samfélagslega hagkvæmt en kynjuð fjárhagsáætlunargerð er ekki síst mikilvæg á tímum niðurskurðar. Norræna velferðakerfið hefur enda verið

¹¹⁸ Schmitz, Catharina. *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets. 2006:28*

órjúfanlegur hluti af jafnréttisímynd Norðurlandanna.¹¹⁹ Þannig er ekki eingöngu unnið að jafnrétti með veitingu fjármagns til sérstakra jafnréttismála, heldur einnig í velferðarkerfinu sjálfu. Þar er mesta hættan á bakslagi í jafnréttismálum í efnahagskreppum. Niðurskurður í velferðakerfinu getur valdið því að konur, af bæði menningarlegum og efnahagslegum ástæðum hörfi aftur að einhverju marki inn á heimilin og þá dregur úr möguleikum þeirra á áhrifum til að móta samfélagið. „Skilningur á hlutverki kvenna í ólaunaða umönnunarhagkerfinu og tengsl þess við markaðshagkerfið skiptir sköpum ef móta á stefnu og fjárlagaliði á nýjan og réttlátari hátt.“¹²⁰ Segja má að konur sem sinna ólaunuðum umönnunarstörfum í ríkari mæli en karlar, leggi meira til samfélagsins en tölfræði gefur til kynna. Niðurskurður í velferðarkerfi á umbrotatímum skerðir óhjákvæmilega frelsi almennings. Hætta er á að frelsi kvenna skerðist meira en karla þar sem lífsgæði þeirra eru tengdari úrræðum í velferðarkerfi vegna umönnunarábyrgðar og stöðu kvenna innan heimilis og á vinnumarkaði.¹²¹ Því er mikilvægt að niðurskurður sé yfirvegaður og afleiðingar hans séu skoðaðar út frá kynjuðu sjónarhorni. Niðurskurður í opinberri þjónustu leiðir til meira álags í umönnunarhagkerfinu sem þarf að veita þessa þjónustu ef hinn frjálsi markaður veitir ekki sambærilega þjónustu eða hún er þar of dýru verði keypt.¹²² Aukið vinnuálag í umönnunarhagkerfinu eykur kynjahalla; þar sem það dregur úr möguleikum kvenna til launaðrar vinnu og lífsgæða. „Ójöfn skipting ólaunaðrar vinnu er ein helsta hindrun jafnréttis á launuðum vinnumarkaði.“¹²³ Einfalt dæmi um þetta væri ef dregið yrði úr þeim fjölda sem þiggur heimahjúkrun eða heimaþjónustu. Skjólstæðingarnir þurfa enn þessa þjónustu svo aðstandendur verða annað hvort að leita á almennan markað og greiða fyrir það hærra verð eða sjá um þjónustuna sjálfir – sem bætist þá iðulega við ólaunaða vinnu kvenna. Verkið er þannig fært frá hinu opinbera yfir á umönnunarhagkerfið; heimilin. Kostnaðurinn hverfur úr fjárhagsáætlun þar sem framlag kvenna og heimilanna er ekki metið til fjár inn í áætlanir né kostnaður sem hlýst af auknu kynjamisrétti.¹²⁴ Bæta þarf við þriðju víddinni í skiptingu vinnumarkaðar í opinberan geira og einkageira á vinnumarkaði og taka upp þrískiptingu sem tekur til

¹¹⁹ Þorgerður Þorvaldsdóttir 2009:2.

¹²⁰ Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd. 2009: 12

¹²¹ Bryndís E. Jóhannsdóttir 2010: 83

¹²² Council of Europe (2005). *Gender budgeting*: 11

¹²³ Gender Budgeting – an overview by the European Women’s Lobby 2004: 8

¹²⁴ Gender Budgeting – an overview by the European Women’s Lobby 2004: 8

greina þá samfélagslegu vinnu sem felst í ólaunuðum umönnunarstörfum (sjá mynd 2 í kafla 4.4 *Rannsóknir á tímanotkun*).

Endurreisn eftir bankahrunið 2008 hefur í för með sér erfið verkefni; bjarga þarf skuldsettum heimilum, sporna gegn sífellt auknu atvinnuleysi, endurheimta traust á alþjóðavettvangi og tryggja íbúum viðunandi lífsskilyrði. Við slík verkefni skiptir sköpum að vinna með augun opin fyrir því að kynin standa ekki jöfn í íslensku samfélagi. Niðurskurður og atvinnuuppbyggingu þarf að miða að báðum kynjum svo ekki verði bakslag í jafnréttismálum.¹²⁵ Mikill niðurskurður er staðreynd hjá Reykjavíkurborg eins og hjá íslenska ríkinu. Konur eru meirihluti starfsmanna hjá Reykjavíkurborg.¹²⁶ Þrátt fyrir að borgaryfirvöld standi vörð um opinber störf þarf einnig að huga að því að fækkun ráðninga hjá Reykjavíkurborg leiðir til þess að atvinnutækifæri þeirra sem eru að ljúka námi minnka. Jafnframt er hætt við að draga verði úr launakostnaði með áframhaldandi niðurskurði á útgjöldum borgarinnar. Þannig geta áhrif samdráttar á vinnumarkaði átt eftir að koma fram og verða til þess að konur, sem alla jafna hefðu starfað fyrir borgina að námi loknu, verða atvinnulausar.¹²⁷ Reykjavíkurborg ber, samkvæmt mannréttindastefnu hennar, að hafa jafnrétti kynjanna að leiðarljósi við „úthlutun verkefna, tilfærslur í störfum og hugsanlegar uppsagnir.“¹²⁸

Eins og fram kemur í *Frumvarpi að þriggja ára áætlun um rekstur, framkvæmdir og fjármál Reykjavíkurborgar 2011 – 2013* eru lausir mikilvægir endar sem miklu munu ráða um framvindu efnahagsmála á næstu árum og jafnvel áratugum. Horfur um gengi krónunnar eru óljósar sem og fjármögnunarmöguleikar innanlands sem utan. Umbrotatímar kalla á nýja hugsun og nýja aðferðafræði. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er nákvæm skoðun á árangri og afrakstri fjárlaga og stuðlar þannig að betri markmiðasetningu sem leiðir til hagkvæmari skiptingu opinberra útgjalda. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er því ekki eingöngu mannréttindamál heldur einnig mikilvægt efnahagsmál. Á tímum þar sem erfitt er að spá um framtíðina er mikilvægt að skoða og gera upp hugmyndafræði fortíðar. Markmið fjármálastjórnunar Reykjavíkurborgar er „að öll svið og stofnanir gæti ýtrustu kostnaðarhagkvæmni í rekstri og ástundi

¹²⁵ Bryndís E. Jóhannsdóttir 2010: 69 og 83

¹²⁶ 77% allra starfsmanna skv. vef Reykjavíkurborgar - http://reykjavik.is/DesktopDefault.aspx/tabid-757/521_read-22536/

¹²⁷ Bryndís E. Jóhannsdóttir 2010: 41

¹²⁸ Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar, 2006: 3.

árangursmiðaða fjármálastjórn.¹²⁹ Þetta markmið fellur vel að kynjaðri fjárhagsáætlunargerð sem miðar að hagkvæmni og réttlæti.

8. Lokaorð

Fjárlög endurspeгла óhjákvæmilegt val ríkisstjórnar eða bæjarfélags, það er jafnframt tæki sem er notað til að ná fram markmiðum í efnahags- og byggðaðróun.¹³⁰ En fjármagn er takmarkað af ýmsum ástæðum og fjárlög raungera stefnu borgarinnar og endurspeгла forgangsröðun verkefna. Jafnréttismál eru yfirleitt ekki álitin efnahagsmál, enda oftast vistuð undir félagsmálum hjá ríki og borg. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð kallar á breytta skilgreiningu; jöfn þátttaka kvenna og karla í ákvörðunartöku er forsenda lýðræðislegs þjóðfélags og baráttan fyrir jafnrétti er allra; kvenna og karla.

Hvernig borgarstjórn ver því fjármagni sem hún hefur til umráða ber raunverulegri forgangsröð stefnumála vitni. Kynjaða fjárhagsáætlunargerð má nota sem tæki til samþættingar kynja- og jafnréttissjónarmiða, eins og kveðið er á um í íslenskum jafnréttislögum. Þessi tenging fjárhagsáætlana við jafnrétti kynjanna krefst samvinnu sérfræðinga á sviðum fjármála og kynjajafnréttis. Innleiðing kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar er ferli sem tekur tíma. Byggja þarf upp þekkingu og þróa tól og tæki sem henta fjárhagsáætlunargerð hvers lands fyrir sig. Lykilþættir í árangursríkri innleiðingu eru að pólitískur vilji sé til staðar. Veita þarf fjármagni í málaflokkinn og byggja þarf á mannauði, rannsóknum og fræðslu. Einnig þurfa góðar kyngreindar upplýsingar að liggja fyrir sem hægt er að styðjast við þegar áhrif stefnu og aðgerða eru metin.¹³¹

Til að kynjuð fjárhagsáætlunargerð nái fótfestu sem almenn aðferð við gerð fjárhagsáætlana þarf að skerpa sýn almennings á jafnréttismálum. Jafnrétti kynjanna er fyrst og síðast réttlætismál. Mannauð samfélagsins ber að nýta sem best; á öllum

¹²⁹ Greinagerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2010: 16

¹³⁰ Budlender, Debbie & Sharp, Rhonda with Allen, Kerri. *How to do gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. 1998: 31

¹³¹ Steingrímur J. Sigfússon (2010) *Ræða fjármálaráðherra um kynjaða hagstjórn, flutt á vestnorrænni ráðstefnu um jafnréttismál 7. júní 2010*.

sviðum; bæði á hinu opinbera sviði sem og á einkasviðinu. Jafnrétti eykur fjölbreytni í hugsun og verki og spornar gegn þeirri einsleitni sem einkennt hefur íslenskt samfélag. Það er því mikilvægt að niðurskurður hindri ekki aðgang kvenna til áhrifa og atvinnu í samfélaginu. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð dregur fram að ávinningur kvenna og karla og möguleikar þeirra á aðgangi að opinberu fé er ójafn.

Flest frumkvöðlaverkefni í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð hafa það að markmiði að gera kyn sýnilegt í fjárhagsáætlunum, efnahagstefnum og fjárhagsáætlunarferlinu. Þetta eru vissulega fyrstu skrefin. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð var þróuð til að uppfylla markmið alþjóðasamnings Sameinuðu Þjóðanna frá 1979 um afnám alls misréttis gegn konum (CEDAW). Fjárhagsáætlunir opinberra aðila eru ekki einungis hagstjórnartæki heldur eru þær fjárhagsleg birtingarmynd stefnumála og þær sýna pólitíska forgangs röðun. Fjárhagsáætlunir er því ekki kynhlutlausar. Þær hafa ólík áhrif á konur og karla og endurspeglar ójafna dreifingu valds í samfélaginu í formi misskiptingar auðs, ólíkra lífsskilyrða og fyrirfram ákveðinna félagslegra hlutverka. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð afhjúpar þessi ólíku áhrif á kynin og leitast við að umbreyta fjárhagsáætlunum í tæki sem eykur jafnrétti kynjanna; í stað þess að viðhalda misrétti.¹³² Breytt hugarfar er stór hluti af innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar. Markhópurinn, borgarþátttakendur, kjósendur, eru einnig konur og karlar; stúlkur og drengir. Kyngreindar upplýsingar og tölfræði er leið til að komast að aðstæðum fólksins í borginni, þörfum þeirra og athöfnum og kynjuð fjárhagsáætlunargerð forðar mismunun á grundvelli kyns.¹³³

Í viðaukum er að finna aðferðir sem höfundur þykja líklegar til árangurs í íslensku samhengi. Reynsla Norðurlandanna er að allar aðferðir og líkön fyrir kynjaða fjárhagsáætlunargerð þurfi að slípa og þróa með tilraunaverkefnum.¹³⁴ Í skýrslu Norrænu ráðherranefndarinnar um samþættingu jafnréttissjónarmiða í opinber fjárlög er bent á þörfina fyrir frekari aðferðafræði og rannsóknir. Reykjavíkurborg getur átt

¹³² Council of Europe (2005). *Gender budgeting: 10* - Public budgets are not merely economic tools, but summarise policies in monetary terms and express political priorities. Budgets, therefore, are not gender-neutral. They affect women and men in different ways, reflecting the uneven distribution of power within society as economic disparities, different living conditions and ascribed social roles. Gender budgeting seeks to make the gender impact of budgets visible and to transform them into an instrument increasing gender equality.

¹³³ Schmitz, Catharina (2006). *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets: 33*

¹³⁴ Schmitz, Catharina (2006). *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets: 14*

mikilvægt innlegg í þetta samstarf. Næstu skref gætu verið að mynda samráðshóp um tilraunaverkefni eins og nefnt er í kafla 5.4 *Aðgerðaráætlun*. Þannig væri hægt að byggja þekkingargrunn og reynslu í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð á sveitarstjórnarstigi. Kynjuð fjárhagsáætlunargerð er verðugt verkefni sem vinnur að jafnrétti kynjanna, felur í sér nákvæmari skoðun á árangri og afrakstri fjárhagsáætlana; stuðlar að betri markmiðasetningu og þar með hagkvæmari skiptingu opinberra útgjalda.

Viðauki 1 - Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða

Úr *Jöfnum leikinn – handbók um kynjasamþættingu*. Jafnréttisstofa: 2009

„Í samfélagi okkar er fjöldi óskráðra reglna sem við fylgjum meðvitað og ómeðvitað. Við búum til og viðhöldum þessum reglum í daglegu lífi okkar. Markmið þeirrar stefnu sem hefur verið mörkuð í jafnréttismálum á Íslandi er að bera kennsl á þau kynjamynstur sem felast í þessum óskrifuðu reglum ásamt því að endurskilgreina og breyta þeim sem ýta undir mismunun. Ef við lítum til dæmis á vinnumarkaðinn þá er hann mjög kynjaskiptur þar sem mikill meirihluti starfsmanna í umönnunarstörfum eru konur á meðan mikill meirihluti starfsmanna í mannvirkjagerð eru karlar. Þessi störf virðast einnig vera ólík að verðmæti, þar sem hefðbundin karlastörf eru að jafnaði betur launuð en hefðbundin kvennastörf. Einnig vitum við að tekjur karla eru meiri en kvenna í nánast öllum geirum atvinnulífsins. Við vitum að færri konur en karlar eru í stjórnunarstöðum og þeim fækkar eftir því sem ofar dregur í metorðastiganum. Ofangreind dæmi um samfélagsleg mynstur eru ekki náttúruleg mál. Með meðvitaðri ákvörðun og skipulögðum aðgerðum er hægt að breyta þeim, báðum kynjum í hag.“¹³⁵

Lykilatriði að velheppnaðri kynjasamþættingu:

• Markmið og eftirfylgni

Ef vinnan á að skila árangri verður yfirstjórn að upplýsa alla um hvað hefur verið ákveðið og hvaða breytingar eru í vændum. Þetta er til dæmis gert með því að kynna starfsfólki þá stefnu sem vinna á eftir. Ef eftirfylgni með vinnunni er í föstum skorðum, verður jafnréttisvinnan tekin alvarlega og auðveldara er að fá starfsfólk með í hana. Vinnan þarf að vera kerfisbundin og skipulögð til að hún verði hluti af daglegu starfi þeirra sem eiga að taka þátt í henni.

• Þekking og þjálfun

Þjálfun er forsenda árangurs. Stjórnendur og starfsfólk þarf að vera meðvitað um jafnréttismál og stefnu stjórnvalda í jafnréttismálum. Það hvetur fólk til að sjá mikilvægi

¹³⁵ 2009: 11

kynjasambættingar og auðveldar innleiðingu nýs verklags. Fólk þarf þekkingu og þjálfun til þess að tileinka sér nýjar aðferðir og nota þær rétt.

• **Aðferðir og verklag**

Kynjasambætting krefst kerfisbundinnar nálgunar. Mikilvægt er að greina framvindu verkefna og verkferla út frá jafnréttissjónarmiði. Allar tölur þurfa að vera kyngreindar áður en ákvarðanir eru teknar. Starfsfólk þarf að hafa aðferðir sem hæfa því verkefni sem það er að sinna til þess að sambættingin heppnist. Þannig verður kynjasambætting hluti af daglegu starfi .

• **Stuðningur og samhæfing**

Jafn viðamikil verkefni og kynjasambætting er krefst þess að einn aðili sé ábyrgur fyrir samhæfingu starfsins. Einnig þarf að vera til staðar stuðningsnet eða hópur sem getur stutt við bakið á starfsfólkinu. Það er mikilvægt að breytingarnar sem verið er að innleiða verði varanlegar. Lykillinn að því er að passa upp á gagnaöflun. Öll skráning á reynslu og þekkingu starfsfólks er mikilvæg ásamt þeim aðferðum sem hafa verið þróaðar á vinnustaðnum til að gera starfseminna skilvirkari. Allir ættu að fá tækifæri til að vera með í ferlinu og reynsla allra er mikilvæg til að tryggja að breytingarnar falli inn í dagleg störf. Það starf sem nú er hafið á að lifa áfram innan starfseminnar. Þess vegna er mikilvægt að skapa grundvöll fyrir áframhaldandi þróun sambættingar.

Gátlisti fyrir framkvæmd kynjasambættingar

Svarið spurningunum hér að neðan til að fá yfirsýn yfir hvað þarf að hafa í huga og hvernig skipulagningu og framkvæmd sambættingar verður háttað. Einnig er hægt að nota gátlistann sem leiðarvísi í skipulagningunni til þess að búa til öflugra framkvæmdaáætlun um sambættingu.

Almenn skuldbinding

- Hvernig sýnir yfirstjórnin þá ákvörðun sína að þróa og innleiða sambættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða inn í starfseminna?

- Hvaða aðgerðir hafa yfirmenn farið í til að kynna samþættingarvinnuna og tryggja að allt starfsfólk skilji í hverju hún felst?
- Á hvaða hátt eru yfirmenn og stjórn ábyrg fyrir eftirfylgni og þróun starfsins?
- Hvaða yfirmaður er ábyrgur fyrir eftirfylgni og áframhaldandi þróun starfsins?

Markmið, stjórnun og eftirfylgni

- Hvaða leiðbeiningar hefur starfsemin fengið varðandi samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða?
- Hver er ábyrgur fyrir verkefnastjórnun kynjasamþættingarinnar?
- Hvernig er markmiðum samþættingarinnar fylgt eftir?
- Hefur verkefnið næg úrræði (svo sem tíma og peninga)?
- Fæst aðgangur að þeim gögnum sem nauðsynleg eru til þess að framkvæma samþættingu?
- Hvernig hefur framkvæmdaáætlun um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða verið kynnt innan starfseminnar eða starfsmönnum og hvernig hefur stuðnings við hana verið aflað?

Þjálfun

- Er skýrt kveðið á um hvaða færni og þekkingu starfsfólk þarf að búa yfir til þess að geta sinnt verkefnum sínum?
- Er tekið með í skipulagið hvernig á að tryggja að stjórn, yfirmenn og starfsfólk öðlist þá þekkingu sem þarf til þess að geta unnið þau verkefni sem þarf að leysa?
- Hvernig verður starfsfólkinu hjálpað við að beita þeirri færni sem það hefur öðlast?
- Er til langtímaáætlun um hvernig tryggja má að sú þekking og færni sem skapast hefur verði nýtt til frekari þróunar?

Aðferðir og verklag

- Hvaða aðferðir og verklag mun starfsemin taka upp til að ná settum markmiðum og tryggja árangur?
- Hvernig er fyrri reynsla af jafnréttisstarfi nýtt?
- Hvernig eru kyngreindar tölur notaðar?

Stuðningur og samhæfing

- Hvernig er kynjasambættingarvinnan samhæfð innan starfseminnar?
- Hvernig verður þörfinni fyrir stuðning, ráðgjöf og hvatningu mætt?
- Hefur verið skapaður vettvangur fyrir starfsfólk til að skiptast á reynslu?
- Hvaða leið er best að fara til þess að tryggja að sambætting kynja- og jafnréttissjónarmiða haldi áfram að þróast innan starfseminnar?

(Blaðsíður 20 – 21 í *Handbók um kynjasambættingu – Jöfnum leikinn*)

Viðauki 2 – Innleiðing í átta þrepum - stiginn

Stigi þessi hefur átta þrep og eins og í öðrum stigum þarf að fara stigann þrep fyrir þrep til að komast upp á topp. Stiginn byggir á aðferðafræði kynjasambættingar og var þróuð í Svíþjóð af nefnd um sambættingu kynjasjónarmiða (JämStöd) sem hefur starfað fyrir sænsku ríkisstjórnina frá 2005. Nefndin veitir upplýsingar um kynjasambættingu, þróar aðferðir sambættingar hjá hinu opinbera og þjálfar starfsfólk.

Stiginn gefur góða mynd um hvað gera þarf til að ná fram jafnrétti og innleiða kynjasambættingu. Þar er lögð áhersla á að grundvallarskilningur á jafnréttismálum og hvað kynjað sjónarhorn felur í sér er forkrafa þegar kemur að sambættingu jafnréttissjónarmiða.¹³⁶ Stiginn er hægt að nýta sem tæki til verkefnisstjórnunar við innleiðingu kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar eða ramma sem hentar fyrir fjölbreytta starfsemi sveitarfélaga.¹³⁷

1. þrep: Undirstöðuþekking

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

2. þrep: Skilyrði kynjasambættingar

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

3. þrep: Skipulagning

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

4. þrep: Úttekt á starfseminni

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

¹³⁶ Sjá ítarlegri útfærslu í *Jöfnum leikinn, handbók um kynjasambættingu*. (2009). Jafnréttisstofa

¹³⁷ *Jöfnum leikinn, handbók um kynjasambættingu*. 2009: 7

5. þrep: Kortlagning og greining

Úttektin er notuð sem grundvöllur jafnréttisgreiningar á starfsemi stofnunarinnar.

6. þrep: Markmið og aðgerðir

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

7. þrep: Eftirfylgni

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

8. þrep: Árangursmat

Matsferli er sett í gang til að sjá hvað hefur náðst, hvað má læra, hvað var erfiðast, hvar úrbóta er þörf o.s.frv.¹³⁸

¹³⁸Kynjuð fjárlagagerð: Handbók um framkvæmd, 2009: 14, *Jöfnum leikinn, handbók um kynjasambættingu*. 2009 og Schmitz, Catharina (2006). *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets: 25*

Viðauki 3 – 4H Aðferðin við kynjasambættingu

Jöfnum leikinn – handbók um kynjasambættingu (Jafnréttisstofa: 2009)

Í handbók Jafnréttisstofu um kynjasambættingu eru kynntar fimm aðferðir til að búa til heildstæða kynja- og jafnréttisgreiningu sem og framkvæmdaáætlun um sambættingu með ákveðnum markmiðum, mælikvörðum og aðgerðum til að skapa jafnrétti kynjanna í starfseminni. Mismunandi verkefni geta kallað á mismunandi aðferðafræði og því vert að hafa þessa handbók til hliðsjónar þegar verkefni hefur verið valið.

Eftirfarandi er lýsing á 4H aðferðinni, sem er líkleg til að henta vel við kynjaða fjárhagsáætlunargerð á sveitarstjórnarstigi.

4H aðferðin

4H aðferðin er notuð sem hjálpartæki við rannsókn og greiningu á ákveðinni starfsemi út frá kynjasjónarhorni. Hún dregur fram heildarmynd af því hvernig starfsemin virkar, hvernig fjármagni er dreift og hvaða breytingar eru nauðsynlegar til þess að mæta ólíkum þörfum kvenna og karla. Hér eru eftirfarandi spurningar settar fram: Hver fær hvað og á hvaða forsendum? Greiningin fæst svo með því að spyrja spurningarinnar: Hvernig getum við bætt stöðuna? Hugmyndin er að kynjamynstrin sem koma í ljós myndi þann grunn sem nauðsynlegur er fyrir umræður við stjórnendur starfseminnar. Hvernig getum við mótað sameiginlega sýn og ný markmið fyrir starfsemina með því að skoða hana út frá kynjasjónarhorni? Hverju þarf að breyta til þess að við náum þeim markmiðum?

H1. Hver? Að skoða hlutfall kynjanna

Fyrst er valin ákveðin starfsemi og markhópur sem á að skoða nánar eins og hefur verið gert í fyrri aðferðunum. Byrjið á því að svara spurningunum:

- Hversu margar konur?

- Hversu margir karlar?

Kynjahlutföll eiga að varpa ljósi á viðveru kynjanna á öllum stigum ákvarðanatökuférlisins, í stjórninni, meðal yfirmanna, starfsfólks, notenda þjónustunnar, viðskiptavina, umsókna um störf, styrki og fleira. Þess vegna er líka mikilvægt að spyrja:

- Hver tekur ákvörðunina?

Til þess að geta svarað spurningunni um kynjahlutföllin til hlítar verða að liggja fyrir upplýsingar um hverjir taka ákvarðanirnar. Hér þarf að skoða viðveru kynjanna í ákvarðanatökuférlinu öllu, bæði formlegu og óformlegu.

- Hver fylgir ákvörðunum eftir?

Hér þarf að lýsa því hvernig ákvörðunum er komið í framkvæmd. Innan hvaða starfsemi, á hvaða stigi og af hvaða einstaklingum? Hér er til dæmis verið að líta til starfsfólks sveitarfélaga, samtaka, fyrirtækja eða stofnana. Hvernig er kynjaskiptingin í þessum hópum?

- Hver er markhópur starfseminnar?

Hver er viðskiptavinurinn, skjólstæðingurinn, notandinn? Þetta getur verið allt frá mjög fámennum hópum upp í mjög stóra hópa. Stefnumótun stjórnvalda getur þurft að taka mið af allri þjóðinni.¹³⁹ Þegar hópurinn er svo stór er mikilvægt að skoða það félagslega kynjamynstur sem er til staðar í landinu.¹⁴⁰ Hvaða konur og karlar eru í markhópnum? Hvernig er þátttaka þeirra í einkalífi, viðskiptalífi og innan starfsgreina?

¹³⁹ Eða, eins og í þessu tilfelli, öllum borgarbúum.

¹⁴⁰ Eða, eins og í þessu tilfelli, í borginni.

H2: Hvað? Skoðið dreifingu gæðanna

Nú er kominn tími til að skoða hver fær hvað. Hver fær þau gæði og úrræði sem við höfum til að dreifa? Hvernig skiptast þau milli kynja? Hér eru nokkur dæmi sem hægt er að skoða. Listinn er ekki tæmandi þar sem hann þarf að endurspeglar þá starfsemi sem verið er að skoða hverju sinni.

Hver fær hvað?

- **Tími:** Hvað fær tíma á fundum og í ákvarðanatökufæri? Hver fær tíma til að tala? Hvaða málefni fá tíma? Er hægt að sjá einhver kynjamynstur í því hvað fær forgang?
- **Rými:** Eru opinber rými notuð jafnt af körlum sem konum? Hvernig er aðgangur að íþróttahúsum, landsvæði, skólastofum og öðru rými eða svæði?
- **Peningar:** Hvernig skiptast fjármunir milli kynjanna? Hér er ekki einungis verið að líta til launa heldur annarra fjárhagslegra fríðinda svo sem styrkja, lána og fleira.
- **Upplýsingar:** Hvaða upplýsingar eru mikilvægar fyrir virka þátttakendur í verkefnum? Hver fær mikilvægar upplýsingar og hvenær? Hvernig fá ólíkir hópar aðgang að upplýsingum, snemma í ákvarðanatökufæri eða seint? Á hversu marga fundi eru hinir ýmsu hópar boðaðir? Hver eru kynjahlutföllin í hópunum? Eru sumir hópar taldir mikilvægari en aðrir og liggur eitthvert kynjamynstur þar til grundvallar?
- **Þróunarvinna:** Hvaða þróunarverkefni eru tengd verkefninu/starfseminni, til dæmis þjálfun, viðskiptaráðstefnur, vettvangsferðir, námsferðir, rannsóknarferðir eða skipulagning verkefna?

H3: Hvers vegna? Greinið ástandið

Hverjar eru ástæður þess að kynjaskiptingin er eins og hún er? Hvers vegna skiptast gæðin eins og þau skiptast milli kynjanna? Hvernig geta konur og karlar haft áhrif á þær

ákvarðanir sem eru teknar innan viðkomandi starfsemi? H-in tvö hér að framan hafa skoðað fjölda og magn, hér er hinsvegar verið að skoða þau félagslegu mynstur sem búa að baki. Á hvaða forsendum er gæðum skipt, hvaða viðmið gilda? Líklegast hefur komið fram ákveðið mynstur þegar hausatalningin fór fram. Slík mynstur leiða af sér spurningar um af hverju hlutirnir eru eins og þeir eru.

Hver er staðan í okkar starfsemi?

- Hvaða kynjamynstur sjáum við?
- Þörfum hvorra er verið að mæta?
- Sérðu hvort starfsemin hefur verið hönnuð á grundvelli gilda og viðmiða sem hygla öðru kyninu á kostnað hins?
- Er áhugamálum, tækifærum og óskum kvenna og karla mætt að jöfnu?
- Hvaða ástæður liggja kynjamynstrinu til grundvallar? eru ástæðurnar málefnalegar?

Hvernig tekst starfsemin á við jafnréttismál?

- Ræðst framvinda starfseminnar að einhverju leyti af kyni viðskiptavina eða notenda?
- eru ólíkar væntingar eða kröfur til kvenna og karla, einstaklinga eða hópa, sem ákvarðast á grundvelli staðalímynda um kynin?
- eru einhver gildi eða viðmið innan starfseminnar sem leiða til þess að sum verkefni eru talin kvenleg eða karlmannleg?

Þegar verið er að skoða þau gildi og viðmið sem ríkja innan starfseminnar er engin auðveld leið til að mæla jafnrétti. Greining á gögnum og opin umræða er því nauðsynleg. Hér getur verið nauðsynlegt að tengja starfsemina við kenningar og rannsóknir annarra um samfélagsleg mynstur sem endurspeglast innan starfseminnar.

H4: Hvernig? Búið til markmið og mælikvarða

Þegar búið er að greina starfsemina er kominn tími til þess að nota greininguna til að útfæra stefnu fyrir starfsemina út frá niðurstöðunum. Fjórða H-ið svarar spurningunum: Hvað þarf að breytast til að tryggja að starfsemin taki mið af báðum kynjum? Hvaða

aðgerðir eru æskilegar til að leiðrétta þau óæskilegu kynjamynstur sem rannsóknin hefur leitt í ljós?

Gerið ykkur í hugarlund breytta starfsemi:

Lýsið því hvernig þið sjáið starfsemina fyrir ykkur og hvaða breytingum verður að ná fram til að þjónustan taki mið af þörfum beggja kynja.

Ný markmið og mælikvarðar:

- Skoðið þau markmið sem hafa verið sett. Eru þau fullnægjandi eða þarf að setja ný markmið byggð á þeirri greiningu sem hefur átt sér stað?
- Ákveðið til hvaða aðgerða þarf að grípa til að leiðrétta óæskileg kynjahlutföll.
- Ákveðið hver á að framkvæma aðgerðirnar og hvenær á að framkvæma þær.

Eftirfylgni:

- Ákveðið hvaða mælikvarða á að nota til þess að mæla árangur aðgerðanna.
- Ákveðið hvenær og hvernig mat og eftirfylgni á að fara fram.

H1: Hver?			
Hvað hópa þarf að skoða?	Hvernig fáum við gögn um hópinn?	Hver á að framkvæma talninguna?	Hvenær á að skoða kynjaskiptinguna?

H2: Hvað?			

H3: Hvers vegna er kynjaskiptingin eins og hún er? Eru ástæðurnar

málefnalegar?

H4: Hvernig breytum við starfseminni?

(Blaðsíður 40 – 43 í *Handbók um kynjasambættingu – Jöfnum leikinn*)

Viðauki 4 – Aðferð við kynjasambættingu – jafnréttisáhrif verkefna

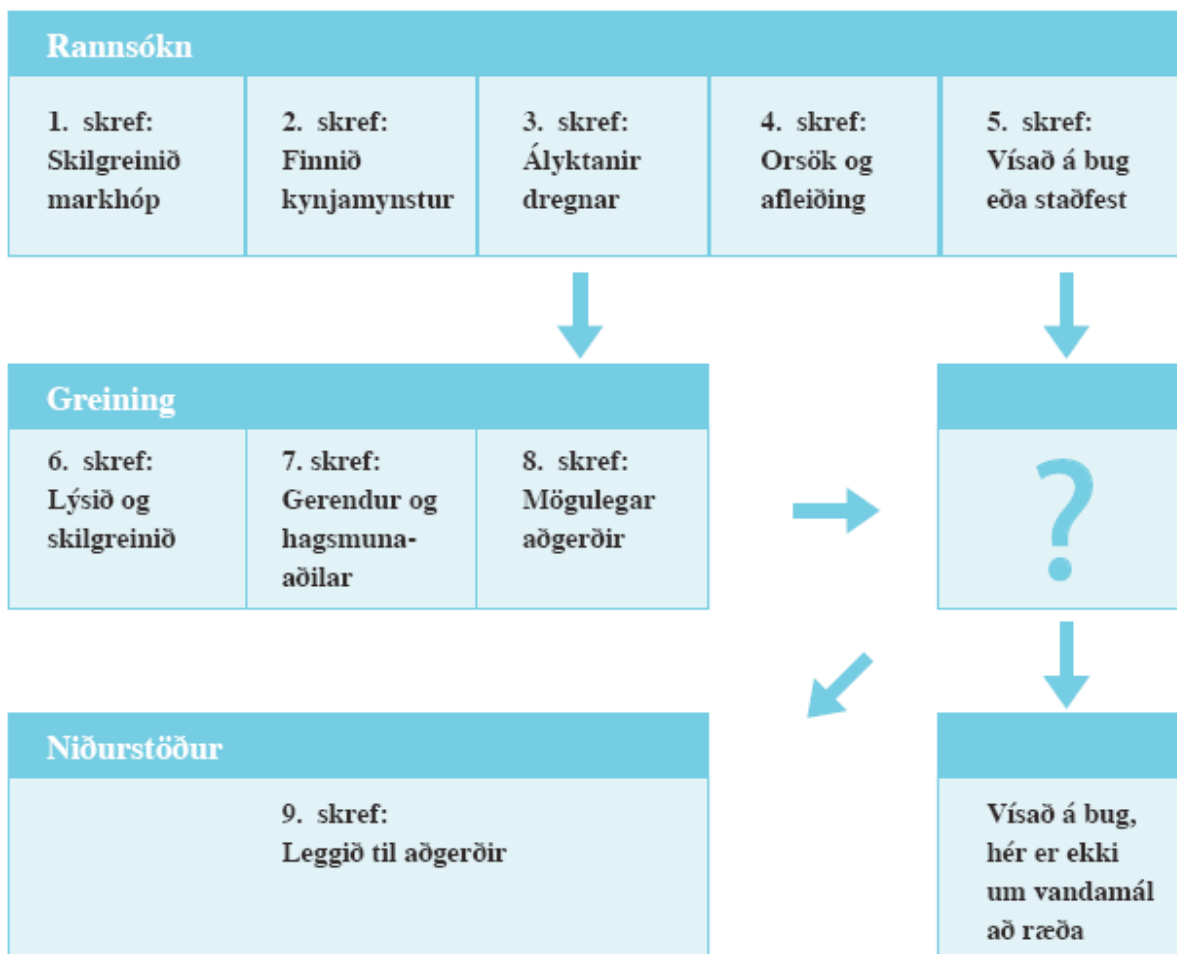
Úr *Jöfnum leikinn – handbók um kynjasambættingu*. Jafnréttisstofa: 2009

Í handbók Jafnréttisstofu um kynjasambættingu eru kynntar fimm aðferðir til að búa til heildstæða kynja- og jafnréttisgreiningu sem og framkvæmdaáætlun um sambættingu með ákveðnum markmiðum, mælikvörðum og aðgerðum til að skapa jafnrétti kynjanna í starfseminni. Mismunandi verkefni geta kallað á mismunandi aðferðafræði og því vert að hafa þessa handbók til hliðsjónar þegar verkefni hefur verið valið.

Aðferðin *jafnréttisáhrif verkefna* varpar ljósi á hvaða áhrif einstök verkefni hafa á þau kynjamynstur sem eru í samfélaginu.

Jafnréttisáhrif verkefna

Þessi aðferð gerir okkur kleift að greina áhrif einstakra verkefna á jafnrétti. Með því er átt við hvaða áhrif verkefnin hafa á þau kynjamynstur sem eru í samfélaginu. Greiningin varpar ljósi á stöðu jafnréttismála á því sviði sem er til skoðunar. Aðferðina er hægt að nota til að skoða flókin orsakasamhengi og til þess að kanna hvort kynjamynstrin sem koma fram tengist jafnrétti kvenna og karla. Þetta er einnig leið til að auðvelda val á aðgerðum og verkefnum sem nauðsynleg eru til þess að koma á jafnrétti kynjanna. Hér verður stuðst við dæmi um úthlutun bílastyrkja til öryrkja til þess að útskýra aðferðina.



1. skref: Skilgreinið markhóp

Hvaða hópar fólks verða fyrir áhrifum af starfseminni, ákvörðuninni eða verkefninu? Til hverra er verið að höfða? Til dæmis má skoða þetta út frá dæmi um bílastyrk. Þá er markhópurinn fólk sem á rétt á að fá styrk og fólkið sem fær styrk.

2. skref: Finnið kynjamynstur

Notið tölulegar upplýsingar og önnur gögn til þess að bera kennsl á kynjamynstrin. Skoðið kynjaskiptinguna í þeim hópum sem skipta máli til að ná fram heildarmynd af stöðunni. Hvernig dreifast gæðin milli kynja? Ef við lítum til bílastyrksins aftur þá þurfum við gögn um fjölda og kynjahlutfall þeirra sem eiga rétt á styrk, þeirra sem hafa sótt um styrk og þeirra sem hafa fengið styrk. Berið saman hvort og hvernig hlutföll og fjöldi breytist milli kynja á ólíkum þrepum. Hér þarf einnig að skoða fjárhagshliðina. Hver er heildarupphæð styrkjanna? Hvernig skiptist sú upphæð milli kynja? Hér er gott að nota töflur og súlur til þess að draga fram kynjamynstrin. Munið að gæðin sem þarf að

skoða eru tími, peningar, rými, starfsfólk, efni og fleira sem ræðst af því hvað er verið að skoða.

3. skref: Ályktanir dregnar

Notið kynjamynstrin sem hafa komið fram til þess að draga ályktanir um stöðuna sem þarf að skoða nánar. Beinið athyglinni að tengslum milli kvenna og karla. Dæmi um orðalag gæti verið: *fleiri karlar en konur fá bílastyrk eða hærrí upphæð er varið í styrki til karla en kvenna.*

4. skref: Orsök og afleiðing

Gerið lista yfir hugsanleg orsakasamhengi sem skipta máli hér og hverjar eru afleiðingar þeirra. Hversvegna eru kynjamynstrin eins og þau eru? Hér má vera skapandi og koma fram með tilgátur um allskonar mögulegar undirliggjandi ástæður fyrir kynjamynstrum og afleiðingum þeirra. Einbeitum okkur allan tímann að konum og körlum svo við missum ekki sjónar á því sem skiptir mestu máli að komi fram. Ein tilgátan gæti verið sú að fleiri karlar eigi rétt á bílastyrk en konur. Önnur gæti verið sú að þeir opinberu aðilar sem veita styrkina hafi þá fyrirfram gefnu hugmynd að karlar þurfi frekar á farartæki að halda en konur. Slíkt byggir á staðalímyndum af kynjunum sem eiga ekki við rök að styðjast. Afleiðingarnar sem af þessu hljóttast geta verið margþættar. Karlar geta frekar stundað vinnu en konur því þeir eru hreyfanlegri og konur þurfa frekar en karlar að borga bíla sína að fullu sjálfar.

5. skref: Vísað á bug eða staðfest

Vísið á bug eða staðfestið orsakasamhengin með því að prófa þau. Finnið tölulegar upplýsingar, rannsóknir annarra á sama sviði eða talið við markhópinn. Reynið að vera mjög nákvæm þegar staðfesta á orsakasamhengi og tilgreinið af hverju þið teljið það byggja á öruggum staðreyndum. Í sumum tilfellum er eðlilegt að það sé munur milli karla og kvenna. Við þurfum þó að ganga úr skugga um að ástæðurnar að baki séu málefnalegar áður en við afskrifum kynjamuninn sem eðlilegan. Ástæðurnar fyrir því að karlar sækja frekar um bílastyrk en konur geta verið margvíslegar. Spurningin sem þarf að svara er því hvort ástæðurnar fyrir því að fleiri karlar en konur sækja um styrki eigi rætur sínar að rekja til einhvers óréttlætis eða hvort eðlilegar og málefnalegar ástæður séu á bak við mismuninn.

Þegar upp er staðið eiga eingöngu að vera eftir orsakasamhengi sem hægt er að staðfesta. Á þessu stigi er ekki óalgengt að upp komi vandmál varðandi tölulegar upplýsingar. Stundum eru þær einfaldlega ekki til og stundum eru þær ekki kyngreindar eða fullnægjandi. Ef upplýsingar skortir þarf að benda á það og fara fram á að þeim verði haldið til haga í framtíðinni. Þær staðhæfingar sem ekki er hægt að prófa vegna skorts á upplýsingum er hægt að leggja til hliðar og taka upp aftur seinna.

6. skref: Lýsið og skilgreinið

Þegar búið er að staðfesta að kynjamynstur sem hefur komið í ljós byggir ekki á málefnalegum ástæðum og beri að leiðrétta, er ágætt að staldra við og taka stöðuna. Þarf að endurskoða vandamálið og skoða það í víðara samhengi eða er upprunaleg nálgun nægilega góð? Hér er einnig hægt að skoða hvernig vandamálið og lausn þess gæti tengst stefnu stjórnvalda í jafnréttismálum.

7. skref: Listi yfir gerendur og hagsmunaaðila

Þegar búið er að greina vandamálið og undirliggjandi orsakir þess er kominn tími til að skoða hvaða fólk er í aðstöðu til að hafa áhrif á leiðréttingu þess. Það er mikilvægt að skoða hver „á“ vandamálið. Hver hefur aðgang, vald, áhrif og möguleika til að taka á vandamálinu? Kannski liggur lausn vandans utan þeirrar starfsemi sem verið er að skoða eða í samstarfi ólíkra aðila.

8. skref: Listi yfir mögulegar aðgerðir

Búið til lista yfir þær aðgerðir sem gætu leyst vandamálið sem búið er að greina. Veltið fyrir ykkur kostum og göllum aðgerðanna. Notið upplýsingarnar sem búið er að safna. Í þessum lið er tilvalið að líta til baka og sjá hvort hægt sé að skipuleggja aðgerðir þannig að þeirra upplýsinga verði afl að sem áður skorti.

9. skref: Leggið til aðgerðir

Veljið aðgerðir úr hugmyndunum sem fram komu í skrefi átta og skipuleggið framkvæmd þeirra. Skrifðið niður markmið aðgerðarinnar, hvernig á að framkvæma hana og hvernig á að fylgja vinnunni eftir.

(Blaðsíður 48 – 50 í *Handbók um kynjasamþættingu – Jöfnum leikinn*)

Viðauki 5 – 3R aðferðin við mat á jafnrétti

Norwegian Ministry of Children and Equality: *Guide to gender equality assessment and discussion in ministry budget propositions.*

Þessi aðferð hefur verið notuð bæði í Noregi og Svíþjóð til að meta jafnrétti á sveitarstjórnarstigi í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð.

3R – aðferðin

3R aðferðin er kerfisbundið mat á starfsemi þar sem beitt er kynjuðu sjónarhorni. Aðferðin er notuð til að annars vegar **sýna hver setur fram og tekur þátt í að skapa forsendur fyrir þjónustunni**, og til að fjalla um hvernig það mótar hvaða mynd þjónustan tekur á sig. Hins vegar snýr aðferðin að því að **afhjúpa með hvaða hætti konur og karlar njóta með mismunandi hætti þeirra gæða sem þjónustan veitir – hvernig er gæðunum ráðstafað og á hvaða forsendum?** 3R aðferðin hefur þrjá áfanga og í hverjum þeirra koma fram upplýsingar um jafna dreifingu gæða.

1. **R1 – Rödd** (e: Representation): Hversu margar konur og hversu margir karlar njóta góðs af þjónustunni? Hversu margar konur og hversu margir karlar taka ákvarðanir, skilgreina forsendur og bera ábyrgð á framkvæmd útdelingu þeirra gæða sem þjónustan býður?
2. **R2 – Ráðstöfun** (e: Resources): Hversu stóran hluta gæðanna fá karlar annars vegar og konur hins vegar?
3. **R3 – Raunveruleiki** (e: Reality assessment): Hvaða spurningar vekur þetta um jafnræði í útdelingu gæða?

R1 Rödd: hversu margar konur og hversu margir karlar?

Fyrsti hluti greiningarinnar er töluleg lýsing á fjölda kvenna og karla tengdum þjónustunni. Dreifing eftir kyni er skoðuð meðal **notenda, þeirra sem taka ákvarðanir, þeirra sem ákvarða forsendur og veitendur þjónustu** á ólíkum stigum. Hér er skoðað

hverjir stýra og veita þjónustuna annars vegar, og hverjir nota hana hins vegar. Dæmi um spurningar sem hér kvikna gætu verið:

- Er kerfisbundinn munur á konum og körlum meðal notenda, t.d. varðandi aldur, stöðu í samfélaginu, hegðunarmynstri, óskum, þörfum eða forgangsröð?
- Hversu margar konur og hversu margir karlar koma að pólitískri ákvarðanatöku? Hvaða stöðu hafa þau?
- Hversu margar konur og hve margir karlmenn vinna við þjónustuna? Hvaða stöðu hafa þau?
- Hversu margar konur og hversu margir karlmenn fá eða nýta þjónustuna?

R2 Ráðstöfun. Hvernig er gæðum þjónustunnar ráðstafað?

Annar hluti greiningarinnar er töluleg greining á því hvernig gæðum þjónustunnar (t.d. peningar, tími, pláss eða menntun) er ráðstafað og notað tengt konum og körlum. Þessi spurning getur líka verið sett fram í tengslum við það hverjir móta þjónustuna og hverjir nota hana. Ef litið er til þróunar þjónustunnar sérstaklega er mikilvægt að spyrja hvaða áhrif ráðstöfun gæða innan hennar hefur á konur og karla.

- Hvernig er gæðum (peningum, plássi, tíma eða öðrum gæðum) skipt milli kvenna og karla?
- Hvaða gæðum og innihaldi skila úrræðin hjá kven- og karlkyns notendum?
- Hvaða aðgang hafa konur og karlmenn að gæðunum (þjónustu, aðstoð/ hjálp, þröskuldar)?

Ef konur og karlmenn njóta nákvæmlega sama hluta gæðanna mun athugun á rödd og ráðstöfun gefa nákvæmlega sömu upplýsingarnar.

R3 Raunveruleiki. Hvaða spurningar vekur greiningin?

Síðasti hluti 3R greiningarinnar er umræða og mat á stöðu kynjajafnréttis innan þjónustunnar. Könnun á rödd og ráðstöfun er gefin gaumur með því augnmiði að sjá hvaða vandamál birtast og reynt að sjá heildarmyndina. Þetta er gert með fyllri skilning á ólíkum stöðum, væntingum og hagsmunum kynjanna. Þessi hluti greiningarinnar gefur tækifæri til að ígrunda reglubundið starf því að hann sýnir í skýru ljósi hvernig

helstu markmið þjónustunnar og raunveruleg framkvæmd hennar lítur út. Upplýsingar um hvort konur og karlmenn njóti gæðanna *jafnt* má ræða útfrá því hvort að það sem standi þeim til boða sé **sambærilegt**.

Raunveruleika matið er oft langt ferli sem er hleypt af stokkunum með athuguninni og getur leitt af sér aðgerðir og breytingar innan þjónustunnar. Þetta er ferli sem tekur til allra stjórnenda og starfsmanna tengda þjónustunni. **Mikilvægasta verkefni þeirra sem framkvæma 3R greiningu er að ljá máls á áhugaverðum og mikilvægum málefnum til að ræða varðandi niðurstöður greiningarinnar.**

- Hvers vegna eru raddir þeirra sem ákveða og skipting gæða milli karla og kvenna með þeim hætti sem þeir eru? Eru hlutlægar og sanngjarnar ástæður fyrir mögulegum mismun? Hefur könnunin leitt í ljós ósanngjarnar og óréttmætar ástæður?
- Eru aðstæðum, óskum og þörfum kvenna og karla mætt á jafnréttisgrundvelli?
- Eru tiltekin viðmið og gildismat í menningu og skipulagi starfseminnar sem stuðla að ólíkri nálgun á málefni kvenna og karla?
- Er um að ræða athafnir eða ákvarðanir sem ómeðvitað stuðla að því að viðhalda misrétti kynjanna?

Til þess að unnt sé að ákvarða hvort tiltekin þjónusta sé réttlát þarf þekkingu varðandi kynin, þ.e. þekkingu á ólíkum aðstæðum, þörfum og hagsmunum kvenna og karla tengda þjónustunni. Slíka þekkingu má afla sér með því að huga að fyrri rannsóknum eða með sínum eigin athugunum. Dæmi:

- Hver eru kynjahlutföll íbúa þar sem veita á þjónustuna?
- Hversu margar konur og hversu margir karlmenn uppfylla skilyrði þess að njóta þjónustunnar?
- Hversu margar konur og hversu margir karlmenn þarfnast eða myndu vilja njóta þjónustunnar?
- Hvaða þættir þjónustunnar eru mikilvægir konum annars vegar og körlum hins vegar?

Mikilvægasta framlag 3R greiningar er að hún getur veitt **kyn-tengda þekkingu** um þjónustuna, **aukið meðvitund** um mikilvægi þess að hugsa hluti út frá kyni og þannig **skapað grundvöll fyrir umræður um umbætur á þjónustunni**. Þetta næst þegar mikilvægra spurninga er spurt og bent á vandamál, og þegar við á, tillögur um úrbætur koma fram.

Viðauki 6 – Aðferð við kynjaða fjárhagsáætlunargerð í smærri verkefnum og sjóðum

Norwegian Ministry of Children and Equality: *Guide to gender equality assessment and discussion in ministry budget propositions.*

Þessi aðferð hefur verið notuð bæði í Noregi og Svíþjóð til að meta jafnfrétti á sveitastjórnarstigi í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð.

Aðferð Diane Elson¹⁴¹ – mat á úthlutun fjármuna í geirum sem hefur afmarkað fjármagn til ráðstöfunar

Þessi aðferð er gjarna notuð við úthlutun styrkja úr styrktarsjóðum, en er hægt að nota í verkefnum sem hafa ákveðið eyrnamerkt fjármagn. Aðferðin byggir á fjórum þáttum sem þarf að meta:

1. Framlög (inputs)
2. Aðgerðir (activities)
3. Afrakstur (output)
4. Áhrif (effects)

Ráðstöfunarfé er úthlutað á jafnréttisgrundvelli með því að svara eftirfarandi spurningum:

Framlög (inputs)

- Hversu miklum fjármunum var úthlutað?
- Hversu margt fólk er í markhóp fyrir úthlutun?
- Hvernig er markhópurinn samsettur?

¹⁴¹ Diane Elson er breskur Prófessor, hagfræðingur og sérfræðingur í jafnrétti kynjanna frá Háskólanum í Essex.

- Hversu margir hafa tekið þátt í sjóðnum / verkefninu?
- Hvernig er kynjaskipting þátttakenda? Er skiptingin í samræmi við markmiðin fyrir markhópinn?

Aðgerðir (activities)

- Hversu mörg verkefni fengu úthlutað úr sjóðnum?
- Hvers lags verkefni er um að ræða?
- Hvernig eru verkefnin hönnuð og hvernig er þeim lýst?
- Hverjar eru forsendurnar fyrir að fá úthlutað úr sjóðnum?

Afrakstur (output)

Hvaða árangur eða afleiðingar urðu í kjölfar úthlutunar

- Voru niðurstöðurnar í samræmi við væntingar?
- Hvernig var fjármunum skipt á milli kvenna og karla?
- Er mismunur á milli kvenna og karla?
- Hvaða merkingu hefur þessi dreifing fjármuna út frá kynjasjónarmiðum?

Áhrif (effects)

Hefur úthlutun fjármuna í verkefninu ná fram tilætluðum áhrifum

- Í samræmi við markmið hvernar úthlutunar?
- Í samræmi við markmið málaflokksins?
- Í samræmi við helstu pólitísku markmið?
- Í samræmi við markmið um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða?
- Í samræmi við sett jafnréttismarkmið?

Viðauki 7 – Vinnuáætlun

Neðangreind vinnuáætlun er frá Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar um gerð fjárhagsáætlunar fyrir árið 2011. Hér er vinnuáætlun skoðuð frá sjónarhorni kynjaðrar fjárhagsáætlunargerðar.

Eins og rætt er um í kafla 3.5 *Skytturnar þrjár* felast í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð þrír óaðskiljanlegir áfangar sem eru endurteknir í hringrás. Þessa áfanga þarf að fella inn í núverandi vinnuáætlun. **Fyrsti áfanginn**, sem er greining fjárhagsáætlunar til að skera úr um mismunandi áhrif hennar á konur og karla, þarf að liggja fyrir áður en undirbúningar hefst í maí – ágúst og eftir að fjárhagsáætlun fyrra árs hefur verið samþykkt í borgarstjórn. **Annar áfanginn**, sem er endurmótun á stefnumiðum fjárhagsáætlana og skipting fjármagns svo að niðurstöður samræmist jafnrétti kynjanna þarf að koma inn í vinnu fagraða í júní – ágúst þegar farið er yfir stefnumótun málaflokka og endurskoðað í ljósi nýrra og breyttra áherslna. Á þeim tíma eru áherslur lagðar varðandi forgangsröðun verkefna innan málaflokka og tillögur gerðar um breytingar. Þegar kallað er eftir drögum eða tillögum fyrir september þarf að áréttta að það þurfi að vera búið að greina út frá kynjasjónarmiðum. **Priðji áfanginn**, kerfisbundin vinna við að flétta kynjasjónarmið inn í öll ferli fjárhagsáætlunargerðar er rauður þráður í gegnum allt ferlið. Í þessum áfanga er verið að skoða ákvarðanaferlið sjálft; hvernig ákvarðanir eru teknar og hvaða forsendur liggja til grundvallar. Hér þarf að taka tillit til niðurstaðna greininga og leiðréttta misrétti hafi það verið til staðar.

Tímabil	Verkefni
Maí - júní	Undirbúningur fjármálaskrifstofu, mannauðsskrifstofu og innkaupaskrifstofu. Fagsvið hefja vinnu við launaáætlun.
Júní - ágúst	Fagrað fara yfir stefnumótun málaflokka og endurskoða í ljósi nýrra og breyttra áherslna. Áherslur lagðar varðandi forgangsröðun verkefna innan málaflokks. Sviðsstjórar skoða rekstrarforsendur næsta árs og gera tillögu til borgarstjóra um breytingar. Framkvæmda- og eignasvið vinnur drög að áætlun um fjárfestingar og stofnframkvæmdir í samráði við sviðin.
Ágúst - september	Borgarhagfræðingur leggur fram fyrstu spár um tekjuforsendur og efnahagslegt umhverfi.

September	Tillögur sviða dregnar saman í heildstæð frumdrög að fjárhagsáætlun og þau lögð fyrir borgarstjóra. Tillaga um forsendur lögð fram í borgarráði. Fjármálastjóri leggur fjárhagslegt mat á tillögur að áætlun [næsta árs] m.v. verðlag, laun, gengi o.fl. Mat lagt á tillögur að þriggja ára áætlun á föstu verðlagi.
Október	Borgarstjóri felur sviðsstjórum að vinna drög að fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun í samráði við fjármálastjóra m.v. fyrirbyggjandi forsendur, stefnumótun fagráða og forgangsröðunar borgarráðs. Sviðsstjórar vinna í samráði við formenn fagráða drög að starfsáætlun í samræmi við drög að fjárhagsáætlun og stefnumörkun fagráða. Starfsáætlun er útfærsla á því hvernig rekstri sviðsins er komið fyrir innan fjárhagsáætlunar. Starfsáætlun skal sýna áherslur fagráðs í starfsemi og rekstri málaflokks.
September	Tillögur sviða dregnar saman í heildstæð frumdrög að fjárhagsáætlun og þau lögð fyrir borgarstjóra. Tillaga um forsendur lögð fram í borgarráði. Fjármálastjóri leggur fjárhagslegt mat á tillögur að áætlun [næsta árs] m.v. verðlag, laun, gengi o.fl. Mat lagt á tillögur að þriggja ára áætlun á föstu verðlagi.
Október	Borgarstjóri felur sviðsstjórum að vinna drög að fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun í samráði við fjármálastjóra m.v. fyrirbyggjandi forsendur, stefnumótun fagráða og forgangsröðunar borgarráðs. Sviðsstjórar vinna í samráði við formenn fagráða drög að starfsáætlun í samræmi við drög að fjárhagsáætlun og stefnumörkun fagráða. Starfsáætlun er útfærsla á því hvernig rekstri sviðsins er komið fyrir innan fjárhagsáætlunar. Starfsáætlun skal sýna áherslur fagráðs í starfsemi og rekstri málaflokks.
Október	Sviðsstjóri kynnir drög að fjárhagsáætlun og starfsáætlun fyrir fagráði.
Október - nóvember	Frumvarp að fjárhagsáætlun og þriggja ára áætlun lagt fram í borgarráði fyrir miðjan nóvember og lagt fram í borgarstjórn á öðrum fundi borgarstjórnar í nóv.
Desember	Frumvarp afgreitt í borgarstjórn á fyrri fundi í des.

Höf. töflu: Birgir Björn Sigurjónsson, fjármálastjóri og Halldóra Káradóttir, skrifstofustjóri áætlun og greining.

Viðauki 8 – Tvö dæmi frá Noregi þar sem 3R aðferðin er notuð

Í viðauka fimm er fjallað um aðferðina 3R sem hefur verið notuð bæði í Noregi og Svíþjóð til að meta jafnrétti á sveitarstjórnarstigi. Eftirfarandi dæmi er frá Noregi.

1. dæmi - úrræði fyrir unglunga í stærri þéttbýliskjörnum¹⁴²

Sjóðurinn „Úrræði fyrir unglunga í stærri þéttbýliskjörnum“¹⁴³ var stofnaður til að bæta aðstæður ungs fólks sem elst upp og lifir í stærri þéttbýliskjörnum landsins. Mikilvægt markmið sjóðsins er „að stúlkur og drengir séu metin að jöfnu og njóti sömu tækifæra“. Ráðuneytið (The Ministry of Children and Family Affairs) vildi kanna hvort stúlkur og drengir nytu sama forgangs í þegar umsóknir eru metnar og þeim forgangsraðað í völdum bæjarfélögum.

1. **Rödd** (e. Representation) Hversu margar stúlkur/konur og drengir/karlar eru í bæjarfélaginu annars vegar og meðal stjórnanda, umsækjanda og notenda hins vegar.

- Í flestum bæjarfélögum voru drengir í örlitlum meirihluta í aldurshópnum 10 til 24 ára.
- Umsjónarmenn verkefna í öllum fjórum bæjarfélögum þessarar rannsóknar voru karlar. Konur komu einungis að ferlinu sem ráðgjafar, í umræðum eða sem fulltrúar í vinnuhóp um skyld málefni.
- Í tólf af þeim verkefnum sem hlutu styrk voru úrræði fyrir bæði drengi og stúlkur. Sjö verkefni voru alfarið miðuð að drengjum og þrjú voru alfarið miðuð að stúlkum.

¹⁴² The example is based on the report "Likeverd og like muligheter for jenter og gutter? – Likestillingstest av tilskuddsordningen "Ungdomstiltak i større bysamfunn" (equal worth and equal opportunities for girls and boys? – Gender equality test of the grant scheme "Measures for adolescents in larger urban communities". Fredrikkes Hage 2003. www.fredrikkehage.com. Heimild: *Guide to gender equality assessment and discussion in ministry budget propositions*. (2007).

¹⁴³ Ministry of Children and Family Affairs, Ch. 857 Measures for children and adolescents, item 73-measures for children and adolescents in larger urban communities

2. Ráðstöfun (e. Resource distribution) til stúlkna annars vegar og drengja hins vegar.

- NOK 2 937 000 voru veittar til úrræða fyrir bæði stúlkur og drengi.
- NOK 905 000 voru veittar til úrræða fyrir drengi eingöngu.
- NOK 435 036 voru veittar til úrræða fyrir stúlkur eingöngu.
- Styrkir til verkefni fyrir drengi fengu að meðaltali NOK 900 á hvern dreng.
- Styrkir til verkefna fyrir stúlkur fengu að meðaltali NOK 700 á hverja stúlku.

Umsóknir til verkefna fyrir drengi voru fleiri en verkefni fyrir stúlkur. Styrkveiting var hærri að meðaltali í verkefni fyrir drengi en stúlkur; drengir fengu hærri úthlutun á hvern dreng en stúlkur. Á heildina litið fór hæsta upphæðin í verkefni sem voru miðuð að bæði drengjum og stúlkum.

3. Raunveruleiki (e. Reality): hvers vegna er ráðstöfun háttáð á þennan veg

- Almenn er fleiri drengir en stúlkur flokkaðir í áhættuhóp. Afleiðing af þessari flokkun er að fleiri verkefni eru sett á laggirnar sem miða sérstaklega að drengjum.
- Drengir „sjást og heyrast“ betur. Stúlkur er ekki eins áberandi eða sjáanlegar.
- Umsjónarmenn segja að þeim finnist einfaldara að útbúa aðstöðu fyrir drengi en stúlkur.
- Þrátt fyrir að úrræðin ættu að vera hlutlaus og gagnast báðum kynjum, reyndust meirihluti verkefna höfða til og nýtast drengjum best. Ástæða þessa kann að vera að starfsemin var frekar sniðin að drengjum en stúlkum.

Breyting: finna leiðir til að ná betur til stúlkna í áhættuhópum og skoða hvort það skipti máli hvors kyns umsjónarmenn eru – en í þessari greiningu voru þeir allir karlar.

2. dæmi – styrktarsjóður til að stuðla að verðmætasköpun fyrir búrekstur með hreindýr

Sjóðurinn er ætlaður þeim sem stunda búrekstur með hreindýr og er ætlað að auka verðmætasköpun í greininni og fyrir hreindýrabændur. Markmið frá kynjasjónarmiði er að hlutfall umsækjanda endurspegli starfsemi og eignahald kvenna í búskap með hreindýr.

1. Rödd (e. Representation) kvenna og karla sem eiga frumkvæði, greiða fyrir, stjórna og nýta sjóð um verðmætasköpun í hreindýrabúskap.

- Af þeim sem uppfylla skilyrðin voru 24% umsækjanda konur og 61% karlar. Hlutfall kvenna meðal umsækjanda er nærri því hlutfalli kvenna sem stunda hreindýrabúskap.
- Í 14,3% stýrihópa er hlutfall hvors kyns a.m.k. 40%
- 15% verkefnastjóra eru konur, 55% eru karlar

2. Ráðstöfun (e. Resource distribution) – hvernig skiptast styrkir milli kvenna og karla?

- 10% verkefna miða að konum og 41% miða að körlum
- Karlar fá í heildina mun meira fjármagn en konur. Verkefni þeirra eru stærri í sniðum og krefjast meira áhættufjármagns.

3. Raunveruleiki (e. Reality): - hverjar eru ástæður þessa mismunar milli kvenna og karla í úthlutun fjármagns?

- Markhópur sjóðsins eru eigendur hreindýra. Konur eru fjölmennar meðal hreindýraeigenda en fáar eiga hreindýrabú. Aðlaga þarf markmið sjóðsins til að koma þeim konum til aðstoðar sem eiga hreindýr og vilja stofna sinn eigin rekstur.

- Skiplag sjóðsins gefur ekki svigrúm til að breyta kynjahlutfalli meðal hreindýraeigenda. Þetta hefur sérstaklega áhrif á konur meðal umsækjanda þar sem þær eru síður með sinn eigin rekstur en karlar.
- Konur þurfa að eiga eða reka hreindýrarekstur formlega til að verða hluti af tengslanetinu. Innan tengslanets er fjallað um verkefni og tækifæri í rekstri hreindýrabúskap. Jafnframt eru verkefni gjarna þannig úr garði gerð að þau eru ætluð þeim sem eru með sinn eigin rekstur og þar eru karlar mun fjölmennari en konur. Verkefnin verða jafnframt gjarna til í óformlegum samskiptum manna á milli og þar eiga konur lítinn aðgang.
- Margar konur eru einnig í annarri launaðri vinnu samhliða hreindýrarekstri sem tekur frá þeim tíma til að taka þátt í þróunarverkefnum og skipulagningu.
- Margar konur sem eru frumkvöðlar álíta að viðhorf innan stjórnar sjóðsins verði þess að koma í veg fyrir að konur að stofni til eigin búrekstrar með hreindýr. Hinsvegar álíta stjórnendur sjóðsins að hindranirnar liggi hjá konunum sjálfum.

Þetta dæmi sýnir að það er ekki nægilegt að styrkveitingar endurspegli kynjahlutfall umsækjanda. Ef kynjahlutfall umsækjanda er mjög skakkt þarf að skoða betur hvers vegna það kyn sem er í minnihluta sækir ekki í sjóðinn. Það getur til að mynda legið í menningu, viðhorfum og uppbyggingu styrktarsjóða. Í einhverjum tilfellum þyrfti að fara í átaksverkefni til að rétta hlutfallið af.

Viðauki 9 – Tvö dæmi frá Svíþjóð; vinnumarkaðsstefna og almenningsamgöngur

1. dæmi - vinnumarkaðsstefna

Kynjuð greining á vinnumarkaðsstefnu í Svíþjóð 2005 leiddi í ljós að atvinnulausum var mismunað eftir kyni. Niðurstöður sýndu að þörf væri á réttlátari skiptingu fjármuna milli kvenna og karla án atvinnu.

- Þjálfunarverkefni
 - Konur í meirihluta þar sem kostnaður var lítill
 - Karlar í meirihluta þar sem kostnaður var hár

- Árangursríkustu úrræðin
 - Karlar í meirihluta
 - Konur í meirihluta í úrræðum sem sjaldan leiddu til fastráðningar/varanlegrar vinnu

Markmiðið var að útkoman yrði góð fyrir bæði karla og konur með því að jafna dreifingu og stefna að góðum árangri fyrir bæði kyn.¹⁴⁴

2. dæmi – almenningsamgöngur

Kynjað mat á almenningsamgöngum var eitt af tilraunaverkefnum Svía í kynjaðri fjárhagsáætlunargerð. Markmiðið var að tryggja hagkvæmar og fljótvirkar samgöngur fyrir íbúa, atvinnurekstur og iðnað. Áhersla var á lausnir og ráðstafanir til langs tíma.

KÖNNUN

Aðalmarkmið fyrir framgang kynjajafnréttis almennt eru að konur og karlar búi við:

1. jafna möguleika til áhrifa og valda
2. jöfn tækifæri til fjárhagslegs sjálfstæðis

¹⁴⁴ Catharina Schmitz, *Gender Responsive Budgeting*. Ráðstefna um kynjaða fjárlagagerð 13. nóvember 2009. Nordisk Ministerråd, Fjármálaráðuneytið og Félags og Tryggingamálaráðuneytið.

3. jafna möguleika og rými til stjórnunar fyrirtækja, atvinnu, vinnuskilyrða og framgangs í starfi.
4. jafna möguleika til menntunar og tækifæri til að njóta eigin atorku og þroska hæfi hæfileika sína.
5. jafna skiptingu umönnunar og heimilisstarfa
6. frelsi frá kynbundnu ofbeldi

Aðalmarkmið fyrir jafnrétti kynjanna í almenningssamgöngum voru:

1. að almenningssamgöngur miðuðu að því að uppfylla þarfir beggja kynja.
2. að konur og karlar hefðu jafna möguleika til áhrifa, skipulagningar og reksturs almenningssamgangna.
3. að skoðanir kvenna og karla fengju jafn mikið vægi.

Tengsl markmiða kynjajafnréttis við almenningssamgöngur

- Forgangsröðun og uppbygging almenningssamgangna getur haft áhrif á möguleika karla og kvenna að ná fjárhagslegu sjálfstæði, skilyrðum til reksturs fyrirtækja, atvinnu- og starfsskilyrða. Almenningssamgöngur geta jafnframt haft áhrif á starfsframa, aðgang að menntun og möguleika til að njóta áhugamála sinna og hæfileika. Stefna í samgöngumálum hefur þýðingu í ofangreindum jafnréttismálum þar sem skipulagning almenningssamgangna þjónar bæði þörfum kvenna og karla. Skilvirkar almenningssamgöngur auðvelda daglegt líf kvenna og karla og leiða til aukins valfrelsis varðandi búsetu, atvinnu og tómstundir.
- Markmið kynjajafnréttis um jafna möguleika til áhrifa og val á líka við hér.
- Önnur aðalmarkmið fyrir framgang kynjajafnréttis eru tengd óbeint við skipulagningu og stjórnun almenningssamgangna.

Val á sviði sem er mikilvægast fyrir jafnrétti kynjanna.

Greiningin miðar að því að uppfylla aðalmarkmið fyrir framgang kynjajafnréttis almennt. Til að uppfylla markmið tvö til fjögur um *jöfn tækifæri til fjárhagslegs sjálfstæðis, jafna möguleika og rými til stjórnunar fyrirtækja, atvinnu, vinnuskilyrða og framgangs í starfi og jafna möguleika til menntunar og tækifæri til að njóta eigin atorku*

og þroska hæfi hæfileika sína þurfa almenningssamgöngur að vera skipulagðar þannig að þær þjóni þörfum bæði karla og kvenna.

Til að vinna að markmiði eitt um *jafna möguleika til áhrifa og valda* þurfa konur og karlar að hafa jafna möguleika til að hafa áhrif á þróun, uppbyggingu og stjórnun almenningssamgangna. Skoðanir kvenna annars vegar og karla hins vegar þurfa jafnframt að fá sama vægi og virðingu.

Varðandi markmið fimm um *jafna skiptingu umönnunar og heimilisstarfa* skiptir miklu máli að kanna hvort pólitísk ákvörðun um stækkun á svæðum almenningssamgangna muni vinna gegn þessu markmiði þannig að karlar ferðist lengri vegalengdir til vinnu sem leiddi til þess að konur tækju enn meiri ábyrgð á heimili og fjölskyldu.

Hönnun á umhverfi og aðstæðum kringum almenningssamgöngur er mikilvæg fyrir síðasta markmiðið *um frelsi frá kynbundnu ofbeldi*. Þar með talið eru aðstæður við lestar- og strætisvagnastöðvar, undirgöng og göngustíga. Þetta svið er jafnframt umfangsmest og allar breytingar falla undir hið opinbera.

Val á sviði til greiningar

Almenningssamgöngur eru mikilvægt tæki sem miðar að því að auðvelda samgöngur fyrir hópa sem ekki hafa aðgang að einkabíl. Konur hafa síður aðgang að einkabíl og nota þá síður en karlar.

KÖNNUN OG GREINING

Markhópur almenningssamgangna

Í þessari greiningu voru fjórir markhópar valdir eftir tilgangi notkunar:

- ferðast til og frá vegna vinnu
- ferðast til og frá skóla
- viðskiptaferðir
- persónulegar / einkaferðir

Vísar

- Hvernig nota konur og karlar í markhópunum almenningssamgöngur?
- Hversu ánægð voru þau með skipulagið?

Greining

Sænsk ferðakönnun leiddi eftirfarandi í ljós:

	Lest		Strætó		Bátur		Flugvél	
	KK	KVK	KK	KVK	KK	KVK	KK	KVK
Viðskipti & einkaerindi (%)	23	30	20	33	46	38	49	38
Vinna og skóli (%)	21	27	22	26	12	4	13	4
Alls í prósentum:	44	57	42	59	58	42	62	42
Ráðstöfunarfé *	195	248	16	22	132	95	68	42
Fjármagn alls *	443		38		227		110	
Fjöldi ferða (000)	13.000		980		1.400		130	
Fjármagn á ferð (SEK)	35		39		160		830	

*Í milljörðum SEK

Viðtalskönnun varðandi lestarnotkun sýndi eftirfarandi skiptingu milli kynja:

Ferðir í tengslum við:

	karlar	konur
Viðskipti %	14	7
Vinnu %	19	13
Skóla %	13	16
Tómstundir og afþreyingu %	41	51
Annað %	13	13
Alls %	100	100

Niðurstöður

Sænska ferðakönnunin leiddi í ljós að fjármagn sem ætlað er til almenningssamgangna komu bæði konum og körlum til góða. Karlar nota flugvélar og báta meira en konur nota frekar lestir og strætisvagna.

Konur og karlar nota almenningssamgöngur af mismunandi ástæðum; karlar nota þær til viðskiptaferða og vinnu en konur til náms og almennra erinda. Karlar fara í fleiri vinnutengdar ferðir á meðan konur nota lestir meira í einkaferðir en karlar.

Ástæður þessa ferðamynsturs eru að atvinnusvæði karla er stærra en kvenna; þeir sækja vinnu lengra frá heimili sínu en konur. Jafnframt eru karlar frekar í stöfum sem hafa í för með sér vinnutengd ferðalög en konur. Þessar niðurstöður eru mikilvægar fyrir forsendur til að ná þeim jafnréttismarkmiðum er lúta að jafnri skiptingu umönnunar og heimilisstarfa og jöfnum tækifærum til atvinnu.

Tillögur að aðgerðum til að auka jafnrétti kynjanna í almenningssamgöngum.

- Áætlun um jafna þátttöku kvenna og karla í ákvörðunartöku og samráðshópum.
- Betri þekking á skoðunum kvenna og karla á almenningssamgöngum; m.a. rannsóknir og skoðanakannanir meðal notenda.
- Betri þekking á stærð vinnumarkaðar kvenna og karla – hversu langt frá heimili hvort kyn fyrir sig sækir vinnu.
- Fjárfesting í smærri kerfum í almenningssamgöngum með tíðari ferðum; gæti til að mynda verið hverfi í borg; miðbær eða úthverfi.
- Ráðstafanir til að tryggja betur öryggi kvenna og karla í kringum almenningssamgöngur.
- Markviss endurskoðun á reglum og vinnuferli til að ganga úr skugga um að kynjað sjónarhorn sé alltaf tekið til greina við skipulagningu, ákvarðanatöku og stjórnun almenningssamgangna.
- Nýta greiningu til að fella skoðanir og þarfir kvenna og karla inn í skipulags- og uppbyggingarvinnu.

Heimildaskrá

- Andrea Hjálmsdóttir og Þóroddur Bjarnason (2008). „Egalitarian Attitudes Towards the Division of Household Labor Among Adolescents in Iceland“, *Sex Roles*, Vol. 59, nr. 1-2, bls. 49-60.
- Balandynowicz – Panfil, Katarzyna and Opacka, Urszula (2005). *Gdansk Gender Budget Initiative*, Gdansk University, Foreign Trade Department. The Network of East-West Women NEWW Polska.
- Birgir Björn Sigurjónsson og Halldóra Káradóttir (2010). *Námskeið um gerð fjárhagsáætlunar*. Fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar 11. júní.
- Bryndís E. Jóhannsdóttir (2010). *Kynleg kreppa – jafnréttismál á umbrotatímum; tækifæri til framfara eða líkur á bakslagi?* [óbirt MA-ritgerð], Reykjavík: Háskóli Íslands, Félags- og mannvísindadeild.
- Brynhildur G. Flóvenz (2007). „Jafnréttislög í þrjátíu ár“, *Úlfjótur*, 2007; 60 (1), Reykjavík: Orator, bls. 5-23.
- Budlender, Debbie & Sharp, Rhonda with Allen, Kerri (1998). *How to do gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*. Australian Agency for International Development, Canberra and the Commonwealth Secretariat, London.
- Council of Europe (2005). *Gender budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting*. Strasbourg: Directorate General of Human Rights.
- Dewey, John (1897). *My Pedagogic Creed*, School Journal vol. 54, pp. 77-80.
- Einar Mar Þórðarson, Heiður Hrund Jónsdóttir, Fanney Þórsdóttir, Ásdís A., Arnalds, Friðrik H. Jónsson (2008). *Kynbundinn launamunur á íslenskum vinnumarkaði Könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands fyrir Félagsmálaráðuneytið*, Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.
- Elson, Diane (2006). *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
- European Gender Budgeting Network. Contribution by the European Gender Budgeting Network to the Public Consultation in view of the 2008/2009 Budget Review.
- Evrópusáttmáli um jafna stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum og héruðum*. Evrópusamtök sveitarfélaga og héraða og starmstarfsaðilar. 2006.
- Fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2010*. Fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar: 2010. Ábyrgð: Birgir Björn Sigurjónsson og Halldóra Káradóttir.
- Fjárlagafrumvarp 2010. Kynjuð hagstjórn. Sótt af vef Fjármálaráðuneytisins 12. ágúst 2010. <http://hamar.stjr.is/>.
- Frumvarp að þriggja ára áætlun um rekstur, framkvæmdir og fjármál Reykjavíkurborgar 2011-2013*. (2010) Fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar.

- Gender Budgeting – An overview by the European Women’s Lobby* (2004).
- Gender in Local Governemnt. A Sourcebook for Trainers.* (2008). United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- Gender Mainstreaming Manual. A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Committee (JämStöd).* Swedish Government Official reports. SOU 2007:15. (<http://sweden.gov.se/content/1/c6/08/19/44/3532cd34.pdf>)
- Gender-responsive budget analysis in the Canton of Basel-Stadt, Switzerland, 2008.* Office for Gender Equality of the Canton of Basel-Stadt, Statistical Office of the Canton of Basel-Stadt, Women’s Council of the Canton of Basel-Stadt.
- Greinagerð með fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2010.* Reykjavík: 2010. Ábyrgð: Birgir Björn Sigurjónsson og Halldóra Káradóttir.
- Guide to gender equality assessment and discussion in ministry budget propositions.* (2007). Norwegian Ministry of Children and Equality.
- Gyða Margrét Pétursdóttir (2009). *Within the Aura of Gender Equality – Icelandic work cultures, gender relations and family responsibility. A holistic approach,* Reykjavík: Háskóli Íslands, Stjórn málafræðideild.
- Jöfnum leikinn – kynjasamþætting og jafnréttisáætlanir.* (2009). Jafnréttisstofa.
- Jöfnum leikinn, handbók um kynjasamþættingu.* (2009). Jafnréttisstofa.
- Kolbeinn H. Stefánsson (2008). „Kynhlutverk – Viðhorf til kynbundinnar verkskiptingar.“ : *Rannsóknaritgerðir / Working papers; nr. 2 2008,* Reykjavík: Rannsóknarstöð þjóðmála – Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008.*
- Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar.* Samþykkt í borgarstjórn 16. maí 2006
- Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða í starfsemi Norrænu ráðherranefndarinnar* (1999). [Sótt 2. febrúar 2009]: <http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/word-skjol/nmr.doc>.
- Schmitz, Catharina (2006). *Now It’s About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets.* Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Skýrsla félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála, Jafnrétti kynjanna í tölum* (2009). Reykjavík: Félags- og tryggingamálaráðuneytið.
- Quinn, Sheila (2009). *Gender budgeting: practical implementation – handbook,* Council of Europe – Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, [Sótt 7. desember]: http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_CDEG%202008%2015_en.pdf
- Quinn, Sheila (2009) *Kynjuð fjárlagagerð: handbók um framkvæmd,* Fjármálaráðuneyti Íslands [Sótt 11. mars 2010]: http://www.fjarmalaraduneyti.is/verkefni/kynjud_fjarlagagerd/.
- Reglur um gerð fjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg.* Samþykktar í borgarráði 7. ágúst 2008.
- Schmitz, Catharina. /*Gender Responsive Budgeting.* Ráðstefna um kynjaðafjárlagagerð 13. nóvember 2009. Nordisk Ministerråd, Fjármálaráðuneytið og Félags og Tryggingamálaráðuneytið

- Sigríður Þorgeirsdóttir (1997). „Jafnrétti, mismunur og fjölskyldan. Um mismun(un) og jafnrétti kynjanna í ljósi mótunarhyggju Judith Butler.“ *Fjölskyldan og Réttlætið*, (ritstj. Magnús B. Diðriksson, Sigríður Þorgeirsdóttir og Jón Á Kalmansson), Reykjavík: Háskóli Íslands, Siðfræðistofnun – Háskólaútgáfan, bls. 73–97.
- Sigrún Júlíusdóttir (1997). „Fjölskyldulíf: Tryggðabönd, kvaðir og réttlæti. Erindi um fjölskyldudyg(g)ðir og hlutverk fjölskyldustefnu.“ *Fjölskyldan og Réttlætið*, (ritstj. Magnús B. Diðriksson, Sigríður Þorgeirsdóttir og Jón Á Kalmansson), Reykjavík: Háskóli Íslands, Siðfræðistofnun – Háskólaútgáfan, bls. 171–192.
- Steingrímur J. Sigfússon (2010) *Ræða fjármálaráðherra um kynjaða hagstjórn, flutt á vestnorrænni ráðstefnu um jafnréttismál 7. júní 2010*. [sótt 9. júní 2010].
http://www.fjarmalaraduneyti.is/radherra/raedur/og_greinar/nr/13240
- Walby, Sylvia (1990) *Theorizing Patriarchy*, Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell.
- Weinmann, Ute (2007) *Implementation of gender budgeting in the federal state of Berlin*. Berlin: Senate Department for Economics, Technology and Women's Issues.
- Þorgerður Einarsdóttir (2002) „Jafnrétti án femínisma — pólitík án fræða?“ *Ritið. Tímarit Hugvísindastofnunar* 2002/2, Reykjavík: Hugvísindastofnun, bls. 9-36.
- Þorgerður Einarsdóttir (2006). „Kynjakerfið: Úrelding í auglýsing eða viðvarandi kynjahalli?“, *Rannsóknir í Félagsvísindum VII. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2006* (ritstj. Úlfar Hauksson), Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Háskólaútgáfan, bls. 445-456.
- Þorgerður Einarsdóttir og Gyða Margrét Pétursdóttir (2004). „„Þetta liggur einhvern veginn betur fyrir henni.“ Feður, börn og fæðingarorlof á Íslandi og í Noregi.“ *Rannsóknir í Félagsvísindum V. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2004* (ritstj. Úlfar Hauksson), Reykjavík, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Háskólaútgáfan, bls. 287-302.
- Þorgerður Einarsdóttir og Sigríður Þorgeirsdóttir (2009). „Kynjamyndir nýfrjálshyggjunnar“, [Sótt 16. mars 2010]:
<http://vefblod.visir.is/index.php?s=2804&p=69814>
- Þorgerður Þorvaldsdóttir (2009). INOR – „Iceland and Images of the North“, *The Gender Equal North – Icelandic images of femininity and masculinity* [óbirt].