

Þriggja ára áætlun

**Innleiðing kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar
Tillögur verkefnisstjórnar**



FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Mars 2011

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	3
2	Alþjóðasamningar og löggjöf	4
3	Forsendur og hindranir	5
4	Markmið	6
5	Tillögur verkefnisstjórnar	7
5.1	Meginmálaflokkur.....	7
5.2	Framhald núverandi tilraunaverkefna	8
5.3	Samþætting.....	8
5.4	Kyngreind gögn.....	10
5.5	Samstarf.....	10
5.6	Fræðsla.....	10
6	Fjármagn og mannauður	11
6.1	Til ráðstöfunar	11
6.2	Hverju þarf að bæta við?	11
7	Lokaorð.....	12
	Viðauki I.....	13
	Viðauki II.....	14

1 Inngangur

Á undanförunum áratugum hefur kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð verið að ryðja sér til rúms sem öflugt tæki í efnahagsstjórn. Ríkar ástæður eru fyrir innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar. Á yfirborðinu geta fjárlögin vírst hlutlaus. Þar er hvorki minnst á konur né karla og ekki er gerð grein fyrir mismunandi áhrifum fjárlaga á kynin og stöðu þeirra. Þetta hefur verið nefnt kynblindu í stað kynhlutleysis vegna þess að staða kynjanna er ólík í efnahagslegum, félagslegum og pólitískum skilningi. Ákvarðanir sem varða fjárlögin geta því haft mjög mismunandi afleiðingar og áhrif á konur og karla. Markmiðið með aðferðafræðinni er að draga fram mismunandi áhrif fjárlaga á kynin og leita leiða til að tryggja jafna og sanngjarna dreifingu fjármagns og annarra aðfanga. Þörfin fyrir kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð er að hluta til sprottin af hægum framgangi jafnréttismála í heiminum þrátt fyrir víðtæka þekkingu á kynjamisrétti og alþjóðasáttmála þar sem lönd skuldbinda sig til að stuðla að jafnrétti. Með kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð hafa stjórnvöld betri upplýsingar um hvaða áhrif aðgerðir þeirra hafa út í samfélagið og eru þar af leiðandi betur í stakk búin til að taka upplýstar ákvarðanir í samræmi við stefnu sína og markmið. Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð eykur gagnsæi í ríkisfjármálum og stuðlar að betri markmiðasetningu og skilvirkari vinnubrögðum. Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð leiðir þannig til betri stjórnarháttar og hagkvæmari skiptingar tekna og gjalda hjá hinu opinbera.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar — græns framboðs árið 2009 er kveðið á um að kynjuð hagstjórn skuli höfð að leiðarljósi við fjárlagagerð og efnahagsstjórn. Þetta er í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að, sem og lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008. Nánar verður vikið að því í kaflanum *alþjóðasamningar og löggjöf*. Í samræmi við þessa stefnu var sett á laggirnar verkefnisstjórn í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð í apríl 2009. Verkefnisstjórnin er skipuð af fjármálaráðherra og í henni sitja fulltrúar frá fjármálaráðuneytinu, velferðarráðuneytinu, Jafnréttisstofu og Rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum ásamt sérfræðingi Stjórnarráðsins í jafnréttismálum. Með skipan verkefnisstjórnarinnar er í fyrsta sinn gerð tilraun til að innleiða kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð í heildstæðri mynd hér á landi. Áður hafði Ísland unnið eitt verkefni á sviði kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar sem hluta af norrænu samstarfi. Það var á árunum 2005–2006. Ekki varð framhald á því verkefni en málið tekið upp að nýju árið 2009. Ljóst er að um er að ræða margra ára verkefni við innleiðingu, enda fjárlögin umfangsmikil. Sem stendur er verkefnið á krossgötum. Verið er að vinna 20 tilraunaverkefni á vegum ráðuneyta og stofnana en þörf er á skýrri framtíðarsýn og markmiðum um hvert beri að stefna á næstu árum í innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar. Þetta skjal inniheldur tillögur verkefnisstjórnarinnar um hvernig standa beri að innleiðingu á næstu þremur árum.

2 Alþjóðasamningar og löggjöf

Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð er ekki ný af nálinni þó saga hennar sé ekki löng. Fyrsta verkefnið var unnið í Ástralíu árið 1984. Verkefnið vakti mikla athygli og fleiri lönd sigldu í kjölfarið. Smátt og smátt tók alþjóðasamfélagið að veita kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð meiri athygli og almennt er talið að nú hafi yfir 100 lönd tekið upp kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð í einni eða annarri mynd. Í sumum löndum er kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð lögbundin. Austurríki hefur gengið lengst í þeim efnum og í 13. gr. b í stjórnarskrá landsins er ákvæði um að „[r]íki, héruð og sveitarfélög skulu hafa jafna stöðu kvenna og karla að markmiði í fjárlagagerð“.¹ Hér á landi hefur kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð ekki verið lögbundin með beinum hætti en markmið laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, er að „koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna þannig stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins“. Í lögnum eru taldar upp margvíslegar leiðir að þessu markmiði, þar á meðal að gæta skuli jafnréttissjónarmiða og vinna að kynjasambættingu í stefnumótun og ákvrðunum. Sambætting er skilgreind í 2. gr. laganna sem það ferli „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“. Fjárlagagerð er þarna ekki undanskilin og samkvæmt skilgreiningu Evrópuráðsins felur kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð í sér að sambættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða sé beitt á fjárlagaferlið.

Þetta er í samræmi við skuldbindingar Íslendinga á alþjóðavettvangi. Á kvennaráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Peking árið 1995 var samþykkt framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum, nefnd Peking-áætlunin (e. Platform For Action). Þar segir í 346. gr. um hlutverk stjórnvalda:

Stjórnvöld bera meginábyrgð á að innleiða stefnumótandi markmið sem sett eru fram í Peking-áætluninni. Til að ná þessum markmiðum þurfa stjórnvöld að framkvæma kerfisbundnar greiningar á hvernig konur hafa ávinning af opinberum útgjöldum; aðlaga fjárlög til að tryggja jafnan aðgang að opinberum útgjöldum, bæði til að auka afkastagetu og til að uppfylla félagslegar þarfir; og uppfylla jafnréttistengdar skuldbindingar frá öðrum fundum og ráðstefnum Sameinuðu þjóðanna².

Fjallað er um mikilvægi þess að sambætta kynja- og jafnréttissjónarmið við fjárlögin á fleiri stöðum í áætluninni og lögð áhersla á að bæði þurfi fjármagn og mannauð svo unnt sé að stuðla að valdeflingu kvenna.

¹ Federation, Laender and municipalities have to aim at the equal status of women and men in the budgeting.

² Sjá <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>

Ísland er einnig aðili að norrænu samstarfi þar sem kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð hefur verið í brennidepli. Á árunum 2005–2006 var fyrsta verkefnið í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð unnið hér á landi. Verkefnið var hluti af norrænu samstarfi og hafði meðal annars að markmiði að samhæfa aðgerðir Norðurlandanna í þessum efnum.³ Í samnorrænni samstarfsáætlun í jafnréttismálum 2006–2010 var að finna eftirfarandi ákvæði:

Halda áfram að samþætta kynja- og jafnréttissjónarmið í fjárlög hvers lands fyrir sig í samstarfi við Norrænu ráðherranefndina í fjármálum.⁴

Þessa áherslu á kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð er ekki lengur að finna í nýrri samnorrænni samstarfsáætlun í jafnréttismálum.⁵ Þess í stað er lögð áhersla á samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða almennt, en eins og áður segir þá eru fjárlögin þar ekki undanskilin.

3 Forsendur og hindranir

Nú er komin það mikil reynsla af kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð víðs vegar um heiminn að hægt er að skilgreina hvaða forsendur þurfa að vera til staðar svo innleiðing sé árangursrík og hvaða hindranir þarf að yfirstíga. Helstu forsendur sem þurfa að vera til staðar eru:

- Pólítískur stuðningur.
- Skuldbinding til langs tíma.
- Fjármagn og mannaflí til að vinna verkefni og rannsóknir.
- Aðgangur að sérþekkingu.
- Fræðsla.
- Samvinna aðila með mismunandi sérþekkingu.
- Ábyrgð þarf að vera skilgreind.
- Kyngreind gögn.
- Stuðningur frá hagsmunaaðilum í samfélaginu.

Aðrir þættir sem taldir eru stuðla að velgengni eða geta hindrað framgang verkefna eru til dæmis:

- Á hvaða stigi stjórnsýslunnar verkefnið eru unnin.
- Við hvaða stig fjárlagaferlisins kynjasjónarmið eru samþætt.

³ Integration of a Gender Equality Perspective in the Nordic National Public Budgets, 2004–2006.

⁴ Nordic Council of Ministers (2006). Focus on Gender – Working Toward an Equal Society. Kaupmannahöfn.

⁵ Norræna ráðherranefndin (2011). Jafnrétti skapar sjálfbært samfélag. Kaupmannahöfn.

- Pólítískt umhverfi þegar verkefnin hefjast og varanlegum breytingum er komið á. Hér er átt við að samfélagið bæði viðurkenni að jafnrétti sé ekki náð og telji það mikilvægt að stuðla að breytingum í átt til jafnréttis.

Hindranir eru einnig margvíslegar. Fyrst ber að nefna forsenduskort, þ.e. til dæmis ef pólítískur stuðningur er ekki til staðar eða ef ekki eru settir fjármunir eða mannauður í verkefni. Kynblindar hagfræðikenningar eru einnig hindrun. Er það rökstutt á svipaðan hátt og þegar fjallað er um kynblind fjárlög. Þá er átt við að ekki er gerð grein fyrir mismunandi áhrifum á kyn og þar með er ólík staða kynjanna í samfélaginu í raun og veru hunsuð. Önnur hindrun er skortur á skuldbindingu, en það þýðir að settar eru í verkefnið táknrænar fjárveitingar án þess að raunverulegur vilji til breytinga liggja að baki. Verkefnið verður þá nokkurs konar skrautfjöldur þar sem hægt er að segja að kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð sé til staðar en ekki er ætlunin að breyta undirliggjandi forsendum sem liggja að baki ákvarðanatöku eða úthlutun fjármuna. Í tillögum sínum hefur verkefnisstjórn tekið mið af framangreindum forsendum og hindrunum á þann hátt að leitast er við að tryggja að forsendur séu fyrir hendi og lágmarka áhrif hindrana.

4 Markmið

Fjárlögin eru stundum kölluð stærsta stefnuyfirlýsing ríkisstjórna. Þar birtist forgangsörðun ríkisstjórnarinnar og útfærsla fjárlaganna, bæði tekju- og gjaldahlíð, getur haft mikil áhrif á stöðu kynjanna í samfélaginu. Fjárlögin geta stuðlað að auknu kynjamisrétti, viðhaldið óbreyttu ástandi eða stuðlað að jafnrétti. Markmiðið með kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð er að gera kynjaáhrifin sýnileg í þeim tilgangi að hægt sé að bregðast við og endurmóta stefnur, útgjöld og tekjuöflun í samræmi við jafnréttismarkmið. Verkefnisstjórnin leggur til að eftirfarandi markmið verði lögð til grundvallar við innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar til langs tíma:

- Að fjárlögum verði beitt á markvissan hátt til að jafna stöðu kvenna og karla og stuðla að sanngjarnri öflun og nýtingu opinberra fjármuna.
- Að kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð verði samþætt allri stefnumótunarvinnu, ákvarðanatöku og daglegum störfum innan stjórnarsýslunnar.
- Að ef niðurstöður greininga sýna fram á mismunun leiði það til breyttra ákvarðana þannig að öflun og skipting opinberra tilfanga verði réttlát og í samræmi við þarfir beggja kynja.
- Að kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð verði fest í sessi sem hluti af opinberri stjórnarsýslu og góðri efnahagsstjórn með þátttöku allra ráðuneyta.
- Að sú þekking sem byrjað er að byggja upp með tilraunaverkefnum verði nýtt til áframhaldandi þekkingaruppbyggingar og innleiðingar á kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð.
- Að stuðlað sé að vitundarvakningu og fræðslu um mikilvægi kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar.

5 Tillögur verkefnisstjórnar

Í þessum hluta eru tillögur verkefnisstjórnar um hvernig standa skuli að áframhaldandi innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar. Á mynd 1 er yfirlit yfir tillögur verkefnisstjórnar um áframhaldandi innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar og er hverjum flokki lýst nánar hér á eftir. Í viðauka II er síðan yfirlit yfir lykilþátttakendur í innleiðingunni.



Mynd 1: Yfirlit yfir tillögur verkefnisstjórnar

5.1 Meginmálaflokkur

Verkefnisstjórnin leggur til að í næsta áfanga innleiðingar velji hvert ráðuneyti málaflokk sem greindur verði á næstu þremur árum ásamt því að gripið verði til aðgerða þar sem mismunur kemur í ljós. Markmiðið með vinnu við meginmálaflokka er að úr verði heildstæðar greiningar í málaflokkum sem hafa umtalsvert vægi og áhrif á stöðu kynjanna ásamt endurmótun stefnumiða og skiptingu fjármagns þar sem það á við. Í einhverjum tilfellum gætu þrjú ár verið of stuttur tími og þá er miðað við að gerð verði áætlun um hversu stóran hluta málaflokksins hægt er að taka fyrir á þriggja ára tímabili og einnig gerð áætlun til lengri tíma þannig að málaflokkurinn verði tekinn fyrir í heild sinni ásamt því að fram fari vinna við að flétta kynjasjónarmið inn í alla stefnumótun og ákvarðanatöku sem varða málaflokkinn. Miðað er við að ráðuneyti geri ráð fyrir þessum lið í undirbúningi fjárlagafrumvarpsins 2012. Þar á eftir taki við tímabil fram að áramótum 2011/2012 þar sem ráðuneyti, í samstarfi við þær stofnanir sem taka þátt, útbúi þriggja ára verkáætlun sem innihaldi m.a. greinargerð um verkefnið og tíma- og kostnaðaráætlun. Lagt er til að ráðuneyti og stofnanir tengi þetta verkefni við aðrar stefnur þar sem það á við og útfæri nánar verkferla og tæki sem þegar eru til staðar í samræmi við aðferðir kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar. Miðað er við að verkefnisstjórn útbúi leiðbeiningar fyrir ráðuneyti og stofnanir þar sem fram komi viðmið við val á meginmálaflokki og að þær verði sendar frá fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Verkefnisstjórn leggur til að eftirfarandi viðmið verði höfð að leiðarljósi:

- Málaflokkurinn þarf að hafa umtalsvert vægi í viðkomandi ráðuneyti.
- Valinn sé málaflokkur á sviði þar sem til eru kyngreind gögn eða auðvelt að afla þeirra.
- Málaflokkurinn þarf að vera líklegur til að hafa áhrif á stöðu kynjanna í samfélaginu.
- Málaflokkurinn þarf að vera á sviði þar sem stuðningur við kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð er til staðar.
- Æskilegt er að þekking á jafnréttismálum sé til staðar en ef svo er ekki þarf að finna leiðir til að bæta þar úr.

Ábyrgð: Ráðuneytisstjórar, rekstrarstjórar⁶ og skrifstofustjórar þeirra skrifstofa sem meginmálaflokkur heyrir undir.

5.2 Framhald núverandi tilraunaverkefna

Mikilvægt er að sú þekkingaruppbygging sem hafin er með tilraunaverkefnum haldi áfram og því er lagt til að ráðuneyti og stofnanir geri áætlanir um hvernig halda eigi þeirri vinnu áfram.

Ábyrgð: Ábyrgðaraðilar tilraunaverkefna.⁷

5.3 Samþætting

Ein af stærstu áskorunum við innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar er að gera hana sjálfbæra, þ.e. að hún sé samþætt stefnumótunar- og ákvarðanaferlinu, og verði hluti af daglegum störfum. Verkefnisstjórnin leggur til eftirfarandi aðgerðir til að samþætta kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð inn í núverandi ferli fjárlagagerðar:

- Í ljósi þeirra erfiðleika sem steðja að ríkissjóði sökum efnahagshrunsins og þar sem vitað er að kynjamisrétti eykst yfirleitt á krepputímum er æskilegt að kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð sé notuð í aðgerðum sem lúta að niðurskurði og atvinnusköpun sem og á öðrum sviðum sem vitað er að hafa mikil áhrif á stöðu kynjanna. Hér er því lagt til að valin verði svið sem fela í sér stefnumótun eða ákvarðanatöku og kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð beitt sem forvirkri aðferð, þ.e. áður en til ákvarðanatöku kemur verði úrræði kortlögð samkvæmt aðferðum kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar og aðgerðir mótaðar í samræmi við kynja- og jafnréttissjónarmið. Hér er markmiðið að færa aðferðafræðina nær ákvarðanatökunni og uppfylla þannig það markmið að jafnrétti kynjanna sé haft að leiðarljósi við efnahagsstjórn til að stuðla að réttlátri og sanngjarnri öflun og nýtingu opinberra fjármuna.

Ábyrgð: Fjármálaráðherra, ráðuneytisstjórar og rekstrarstjórar

- Lagt er til að kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð verði lögfest og/eða formgerð með beinum hætti.

Ábyrgð: Ráðherranefnd um jafnréttismál.

⁶ Þar sem starfsheiti þeirra sem sjá um fjármál ráðuneyta eru ekki samræmd er hér notað starfsheitið rekstrarstjóri.

⁷ Þegar tilraunaverkefni eru unnin hjá stofnun þarf að tilgreina ábyrgðaraðila bæði hjá ráðuneyti og stofnun.

- Sem hluti af samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða er gerð krafa um að kynjagreining fylgi nýjum frumvörpum þegar tilefni er til. Eftirlit með þessu fer fram á skrifstofu löggjafarmála hjá forsætisráðuneytinu. Lagt er til að verkefnisstjórn verði falið að skoða samstarf við skrifstofu löggjafarmála forsætisráðuneytisins um hvort æskilegt sé að tengja kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð við þetta ferli.

Ábyrgð: Verkefnisstjórn, skrifstofustjóri löggjafarmála forsætisráðuneytisins og sérfræðingur Stjórnarráðsins í jafnréttismálum.

- Lagt er til að verkefnisstjórn verði falið að skoða samstarf við fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um aðkomu skrifstofunnar og hlutverk í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð.

Ábyrgð: Verkefnisstjórn og skrifstofustjóri fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

- Nauðsynlegt er að eftirlit sé með verkefnum og mat lagt á hvernig til tekst. Lagt er til að verkefnisstjórn verði falið að finna eftirfylgni og mati á verkefnum varanlegan stað í stjórnarsýslunni.

Ábyrgð: Verkefnisstjórn og verkefnisstýra.

- Lagt er til að verkefnisstjórn verði falið að þróa mælikvarða á framvindu innleiðingar.

Ábyrgð: Verkefnisstjórn.

- Lagt er til að upplýsingar um kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð verði birtar í fjárlagafrumvarpi hvers árs. Sama fyrirkomulag verði haft á og í fjárlagafrumvarpinu 2011, þ.e. að í ritinu *Stefna og horfur* sé almennur texti um framvindu innleiðingar og starfið í heild og síðan sé sérkaflí í greinargerð með hverju ráðuneyti í síðari hluta frumvarpsins.

Ábyrgð: Skrifstofustjóri fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, rekstrarstjórar og verkefnisstjórn.

- Haldið verði árlegt stöðumat með ráðuneytisstjórum.

Ábyrgð: Ráðuneytisstjórar og verkefnisstjórn.

- Haldið verði áfram með samráðsfundi þar sem þau sem vinna verkefni í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð geti hist, miðlað þekkingu og borið saman bækur.

Ábyrgð: Verkefnisstjórn.

- Lagt er til að verkefnisstjórn verði falið að útbúa áætlun um áframhaldandi innleiðingu til langs- og meðallangs tíma áður en gildistími þessarar áætlunar rennur út. Miðað er við að áætlunin verði tilbúin í desember 2013.

Ábyrgð: Verkefnisstjórn.

5.4 Kyngreind gögn

Eins og fram hefur komið er ein af forsendum árangursríkrar innleiðingar kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar að kyngreind gögn séu aðgengileg. Í 16. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla segir: „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.“ Þar sem vitað er að víða er skortur á kyngreindum upplýsingum leggur verkefnisstjórn áherslu á að unnið verði að auknu aðgengi kyngreindra gagna á því þriggja ára tímabili sem áætlunin nær yfir. Lagt er til að:

- Samhliða vinnu við greiningu á meginmálaflokkum og öðrum verkefnum verði metið hvar skortur er á kyngreindum gögnum og hvaða leiðir eru færar til að bæta þar úr.

Ábyrgð: Ábyrgðaraðilar meginmálaflokka í ráðuneytum og verkefnisstjórn.

- Verkefnisstjórn verði falið að skoða samstarf við Hagstofu Íslands um kynjagreiningu á gögnum.

Ábyrgð: Verkefnisstjórn og Hagstofa Íslands.

- Hagstofu Íslands og verkefnisstjórn verði falið að skoða möguleikann á að framkvæma tímanotkunarrannsókn hér á landi. Samspil hins ólaunaða og launaða hagkerfis er lykilþáttur í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð. Mikilvægt er að hægt sé að meta áhrif aðgerða á ólaunaða vinnu kvenna og karla. Í þessu samhengi er talið að tímanotkunarrannsóknir séu nauðsynlegar, en í þeim felst rannsókn á hvernig kynin verja tíma sínum í ólaunaða vinnu. Þær hafa verið framkvæmdar víða en ekki hér á landi. Þó hafa verið gerðar hér rannsóknir sem sýna fram á að ólaunuð vinna við umönnun og heimilisstörf skiptist ójafnt milli kynjanna þar sem konur bera enn meginábyrgð á þessum störfum. Miðað er við að fyrst fari fram forathugun á hversu veigamikla rannsókn um er að ræða og styrkjámöguleikar kannaðir. Í framhaldi af því verði gerðar viðeigandi ráðstafanir í fjárlagafrumvarpi.

Ábyrgð: Fjármálaráðuneytið og Hagstofa Íslands.

5.5 Samstarf

Reynslan erlendis frá hefur leitt í ljós að samstarf við ýmsa aðila utan stjórnarsýslunnar getur gefið góða raun við innleiðingu og framkvæmd kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar. Lögð er því áhersla á samstarf við sveitarfélög, fræðasamfélagið, stéttarfélög, kvennahreyfinguna, fagfélög og aðra sem hafa hug á að taka þátt í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð.

Ábyrgð: Verkefnisstjórn og verkefnisstýra.

5.6 Fræðsla

Verkefnisstjórn hefur lagt mikla áherslu á fræðslustarf í fyrsta áfanga innleiðingar. Það hefur meðal annars fallist í útgáfu handbókar, ráðstefnum, námskeiðum og kynningum. Lagt er til að áfram verði haldið úti öflugum fræðslustarfi með það að markmiði að auka þekkingu og vitund á

kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð. Lögð verði áhersla á fræðslu um aðferðir kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar ásamt almennri fræðslu til að stuðla að aukinni þekkingu fólks á hvað felst í þessari aðferðafræði, hvaða ávinningi hún skilar og mikilvægi hennar. Þetta verður gert með námskeiðahaldi, ráðstefnum, útgáfu skýrslu með niðurstöðum og lærdómi sem dreginn verður af tilraunaverkefnum og útgáfu nýrrar handbókar. Jafnréttisstofa er mikilvægur samstarfsaðili varðandi fræðslu. Hún veitir faglega aðstoð við framkvæmd og úrvinnslu verkefna, ásamt því að veita almenna fræðslu um kynjasambættingu og stöðu jafnréttismála.

Ábyrgð: Verkefnisstjórn og verkefnisstýra.

6 Fjármagn og mannauður

Ein af forsendum fyrir árangursríkri innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar er að nægjanlegu fjármagni og mannauði sé ráðstafað í verkefnið. Í þessum hluta verður greint hvaða tilföng eru til umræðu og úr hverju þurfi að bæta fyrir innleiðingu til næstu þriggja ára.

6.1 Til ráðstöfunar

- Verkefnisstjórn er skipuð út árið 2011.
- Verkefnisstýra er ráðin til 31. október 2011.
- Aðgangur að erlendum sérfræðingum, Diane Elson og Susan Himmelweit.⁸
- Sjóðir – 0 kr.⁹
- Starfsfólk ráðuneyta og stofnana sem starfa við tilraunaverkefnið.

Önnur úrræði

Á vegum Vinnuálagastofnunar eru ýmis átaksverkefni sem ráðuneyti og stofnanir geta hugsanlega tekið þátt í.

Sækja má um ýmsa styrki fyrir afmörkuð verkefni. Í þessu samhengi er til dæmis bent á Nýsköpunarsjóð námsmanna.

6.2 Hverju þarf að bæta við?

Reynsla annarra landa af innleiðingu hefur leitt í ljós að skortur á langtímaskuldbindingu hefur áhrif á verkefni og framtíð þeirra. Því er mikilvægt að ráðuneyti og stofnanir sjái að alvara sé á bak við innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar og að ekki sé um skammtímaverkefni að ræða. Þeir fjármunir og mannauður sem verkefnisstjórn áætla að til þurfi fyrir árangursríka innleiðingu og til að festa kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð í sessi eru:

⁸ Diane Elson og Susan Himmelweit eru báðar á meðal helstu sérfræðinga heims í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð. Þær koma hingað á vegum Jafnréttisstofu í tengslum við verkefnið Samstíga 3 sem styrkt er af PROGRESS sjóði Evrópusambandsins.

⁹ Í áætlun í jafnréttismálum er kveðið á um að setja eigi 5,2 milljónir króna í verkefnið á árunum 2011–2014. Þeim fjármunum hefur þegar verið ráðstafað í laun verkefnisstýru en þeim ráðningartíma lýkur í lok október 2011.

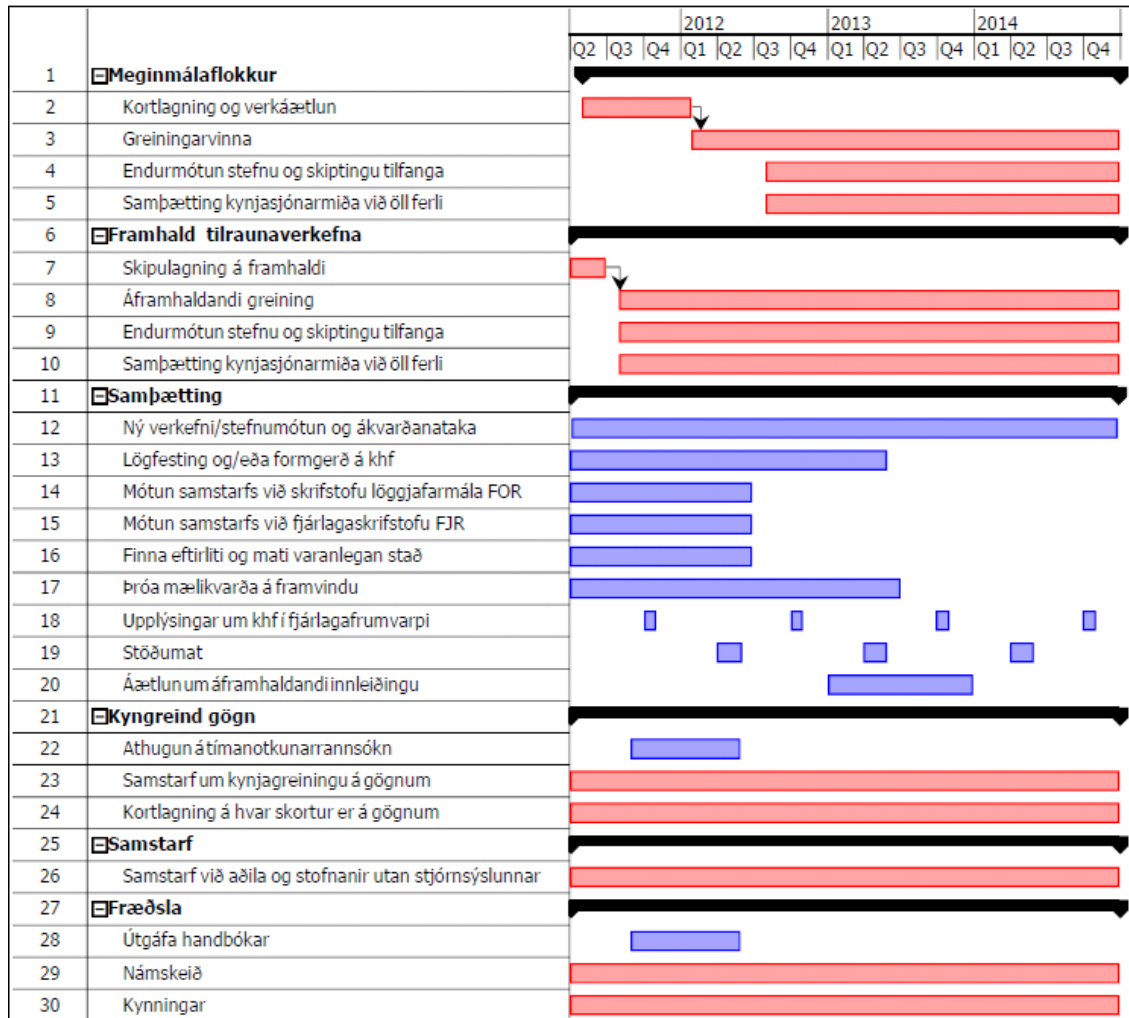
- Í tillögu til þingsályktunar um áætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára, 2011–2014 (pskj. 401 – 334. mál) kemur fram að verkefnisstjórn í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð muni stýra verkefninu. Verkefnisstjórn er hins vegar einungis skipuð út árið 2011. Skipa þarf verkefnisstjórn út árið 2014, þ.e. út þann tíma sem þriggja ára áætlunin nær til.
- Staða verkefnisstjóra verði gerð varanleg innan fjármálaráðuneytisins og fundinn staður innan skipurits fjármálaráðuneytisins.
- Gera þarf ráð fyrir fjármagni í eftirfarandi liði: Útgáfu á skýrslum með niðurstöðum verkefna, ráðstefnuhald, þátttöku í erlendum ráðstefnum, námskeiðahald, kennslugögn, greiðslu til fyrirlesara, útgáfu handbókar og annan tilfallandi kostnað. Lagt er til að úthlutað verði samtals 15 milljónum króna í þennan lið sem dreifist jafnt á þriggja ára tímabil, þ.e. 5 milljónir króna á ári.
- Hugsanlega þarf að gera ráð fyrir fjármagni til Hagstofunnar vegna tímanotkunarrannsóknar eða kynjagreiningar á gögnum. Eins og fram kom í kaflanum um tillögur verkefnisstjórnar er lagt til að verkefnisstjórn kortleggi gagnabörf í samstarfi við Hagstofuna. Sú vinna á eftir að fara fram og því er ekki gert ráð fyrir að sett sé fjármagn í þetta verkefni í fjárlagafrumvarpi 2012 heldur að þörfin verði metin fyrir fjárlagafrumvarp 2013.

7 Lokaorð

Innleiðing kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar mun spanna lengra tímabil en þau þrjú ár sem hér er lagður grunnur að. Á næstu þremur árum ætti hins vegar að vera mögulegt að stíga mikilvæg skref fram á við. Í tillögum sínum hefur verkefnisstjórn nálgast innleiðingarferlið út frá nokkrum sjónarhornum. Lögð er áhersla á greiningar í ákveðnum málaflokkum, fræðslu og samstarf ásamt því að gripið sé til aðgerða þar sem þess er þörf. Síðast en ekki síst er lögð áhersla á að koma kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð að sem hluta af ákvarðanatöku og stefnumótun og samþætta aðferðafræðina við dagleg störf. Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð er bæði stefna og aðferðafræði. Með viljann að vopni er mögulegt að innleiða hana í íslenska fjárlagagerð svo takast megi að ná því markmiði sem stefnt er að; að fjárlögin hvorki auki misrétti né viðhaldi því heldur færi okkur í átt að jafnrétti.

Viðauki I

Á meðfylgjandi mynd er að finna tímaviðmið fyrir hvern lið þriggja ára áætlunarinnar.



Mynd 2: Tímaáætlun

Viðauki II

Ábyrgðaraðilar eru tilgreindir fyrir allar tillögur verkefnisstjórnar og hér verður farið yfir hlutverk þeirra í stuttu máli. Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð er bæði stefna og aðferð og því þarf að styðja bæði við stefnuna og framkvæmd hennar. Athugið að listinn er ekki tæmandi og hér eru ekki nándar nærri allir hagsmunaaðilar skilgreindir, svo sem sveitarfélög, fræðasamfélagið, stéttarfélög og kvennahreyfingin.

- **Ríkisstjórnin** gegnir lykilhlutverki í innleiðingu á kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð með pólitískum vilja og stuðningi við ákvarðanir og aðgerðir sem styðja við ferlið.
- **Ráðherranefnd um jafnréttismál** gegnir forystuhlutverki í að tryggja stuðning við stefnuna og framkvæmd hennar, með málefnalegri umræðu um hana í ríkisstjórninni.
- **Fjármálaráðuneytið** er það ráðuneyti sem stýrir innleiðingu á kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð.
- **Verkefnisstjórn í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð** hefur það hlutverk að móta hvernig staðið er að innleiðingu og eftirfylgni á tilraunaverkefnum ásamt fræðslu.
- **Verkefnisstýra** heldur utan um tilraunaverkefni og sér um fræðslu.
- **Fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins** hefur umsjón með meginverkefnum fjárlagagerðar og undirbýr stefnumörkun í ríkisfjármálum í samráði við áherslur stjórnvalda. Árangursrík innleiðing verður því ekki án þátttöku og samstarfs við fjárlagaskrifstofuna, enda er hún tengiliðurinn við fagráðuneytin.
- **Rekstrarstjórar ráðuneyta** bera ábyrgð á fjármálum og rekstri ráðuneyta og undirstofnunum og eru víða tilgreindir sem ábyrgðaraðilar í tillögum verkefnisstjórnar. Mikilvægt er að þeir starfi með skrifstofustjórum þeirra fagskrifstofa sem tilraunaverkefnin heyra undir.
- **Skrifstofustjórar ráðuneyta** eru skilgreindir ábyrgðaraðilar þeirra verkefna sem heyra undir þeirra skrifstofur.
- **Jafnréttisstofa** veitir faglega aðstoð við framkvæmd og úrvinnslu verkefna, ásamt því að veita almenna fræðslu um kynjasambættingu. Einnig mun Jafnréttisstofa miðla reynslu og þekkingu sem þessi verkefni hafa skapað með námskeiðahaldi og útgáfu.
- **Jafnréttisfulltrúar** eru ekki skilgreindir sem ábyrgðaraðilar á framkvæmd einstakra liða í áætluninni. Þeir gegna engu að síður mikilvægu hlutverki sem ráðgjafar og stuðningsaðilar við innleiðingu.
- **Hagstofa Íslands** er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar. Þar sem kyngreind gögn eru ein af forsendunum fyrir árangursríki innleiðingu skiptir meginmáli að Hagstofa Íslands sé samstarfsaðili við framkvæmd kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar.
- **Fjárlaganefnd** tekur við fjárlögum, fjárukalögum og lögum um samþykkt ríkisreikninga eftir 1. og 2. umræðu á Alþingi. Fjárlaganefnd er ekki skilgreind sem ábyrgðaraðili á einstökum liðum þessarar áætlunar en engu að síður er mikilvægt að hún sé meðvituð

um hlutverk sitt þegar kemur að því að sjá til þess að stefnu um kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð sé framfylgt í raun.

- **Stofnanir** sjá oft um framkvæmd tilraunaverkefna og vænta má að hið sama muni eiga við um meginmálaflokka. Stjórnendur og starfsfólk stofnana ríkisins eru því einnig lykilaðilar í framkvæmd. Í tillögunum er ekki gerður greinarmunur á starfsfólki stofnana og ráðuneyta heldur vísað í ábyrgðaraðila tilraunaverkefna.



Mynd 3: Lykilaðilar við innleiðingu