



Jämställda statsfinanser/ Equality and public finances

Ett diskussionsunderlag om jämställdhet och
ekonomisk styrning/

A discussion paper on gender responsive budgeting

Editor Catharina Schmitz

Jämställda statsfinanser/Equality and public finances

Ett diskussionsunderlag om jämställdhet och ekonomisk styrning/
A discussion paper on gender responsive budgeting

ANP 2005:731

© Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2005

ISBN 92-893-1169-X

Print: Ekspressen Tryk & Kopicenter

Cover: Kjell Olsson, Publication Unit, NCM

Layout: Publication Unit, NCM

Copies: 200

Printed on environmentally friendly paper

This publication can be ordered on www.norden.org/order. Other Nordic publications are available at www.norden.org/publications

Printed in Denmark

Nordic Council of Ministers

Store Strandstræde 18
DK-1255 Copenhagen K
Phone (+45) 3396 0200
Fax (+45) 3396 0202

Nordic Council

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

www.norden.org

Nordic co-operation on gender equality

The main goal adopted for Nordic co-operation on gender equality is to promote the further development of a united Nordic approach to the issue and a common Nordic platform, within the framework of broader European and international co-operation. Co-operation measures must make a contribution to the programmes implemented at national level in each of the five Nordic countries, adding to their impact and enhancing their results. Gender equality aspects must be implemented in all areas of society and in the areas covered by the Nordic Council of Ministers' own programmes and projects.

Nordic co-operation

Nordic co-operation, one of the oldest and most wide-ranging regional partnerships in the world, involves Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, the Faroe Islands, Greenland and Åland. Co-operation reinforces the sense of Nordic community while respecting national differences and similarities, makes it possible to uphold Nordic interests in the world at large and promotes positive relations between neighbouring peoples.

Co-operation was formalised in 1952 when *the Nordic Council* was set up as a forum for parliamentarians and governments. The Helsinki Treaty of 1962 has formed the framework for Nordic partnership ever since. The *Nordic Council of Ministers* was set up in 1971 as the formal forum for co-operation between the governments of the Nordic countries and the political leadership of the autonomous areas, i.e. the Faroe Islands, Greenland and Åland.

Innehåll/Content

Jämställda statsfinanser – Ett diskussionsunderlag om jämställdhet och ekonomisk styrning – svensk version.....	7
Equality and public finances – A discussion paper on gender responsive budgeting – English version.....	31

Jämställda statsfinanser

– Ett diskussionsunderlag om jämställdhet och ekonomisk styrning

svensk version

Förord	9
1. Budgeten – att styra mot jämställdhet	11
1.1 Internationell utveckling.....	11
1.2 Varför jämställdhetsanalys	12
1.3 Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen	13
1.4 Nordiska Jämställdhetsstudier	15
2. Metoder.....	23
2.1 3R metoden.....	23
2.2 JämKAS Bas.....	24
2.3 Metod för studie av resursfördelning inom specifikt program	25
2.4 Frågeställningar som kan användas för jämställdhetsanalyser	27
3. Slutord	29
Rapporter med analysmetoder, Gender Responsive Budgeting koncept och internationella erfarenheter.....	30
Användbara web adresser:	30

Förord

De nordiska välfärdstaterna har historiskt sett lagt stor tonvikt på de sociala aspekterna i den ekonomiska utvecklingen av den nordiska välfärdsmodellen. Syftet har varit att främja ett antal grundläggande värderingar som rättvisa, jämlikhet, demokrati, öppenhet och delaktighet. Jämställdhet mellan kvinnor och män utgör centrala förutsättningar för hållbar utveckling av den nordiska välfärdsmodellen.

Nordiska Ministerrådet bedriver under 2004-2006 ett nordiskt samprojekt som syftar till att bidra till integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i nordisk ekonomisk politik.

Det här är en exempelsamling som beskriver ett antal nordiska jämställdhetsanalyser och dess bidrag till förståelse för hur jämställdheten ser ut inom olika områden. Vidare förs en diskussion kring ekonomisk styrning och jämställdhet, därutöver exemplifieras ett antal metoder som använts i norden och internationellt för att genomföra jämställdhetsanalyser, några med ett könsperspektiv på resursfördelningen. Syftet med samlingen är att bidra till diskussionen kring metodutveckling för integrering av ett jämställdhetsperspektiv i de statliga budgetprocesserna. Ett första steg i detta är bra jämställdhetsanalyser.

Vi hoppas att denna exempelsamling ska bidra positivt till utvecklingen av ett tydligt köns- och jämställdhetsperspektiv i budgetarbetet.

Köpenhamn i maj 2005

Thomas Alslev Christensen

1. Budgeten – att styra mot jämställdhet

De nordiska länderna har genom sin anslutning till slutdokumentet från Världskvinnokonferensen i Beijing 1995 förpliktat sig att integrera ett könsperspektiv i alla politiska beslut (gender mainstreaming). Det gäller också de nationella budgetarna som spelar en nyckelroll i ländernas politiska prioriteringar. En statsbudget med ett konsekvent, synligt och genomarbetat könsperspektiv har stor betydelse för att säkra en utveckling mot jämställda samhällen i Norden.

Detta är ett diskussionsunderlag kring hur ett könsperspektiv kan integreras i planerings- och budgetprocessen. Skriften gör inte anspråk på att på något sätt vara heltäckande eller referera till all utveckling som pågår internationellt och i Norden, snarare ge ett axplock av olika initiativ och metoder som används. Ambitionen är att lyfta fram material som finns internationellt och i Norden, beskriva några pågående initiativ samt ge inspiration till fortsatt arbete.

1.1 Internationell utveckling

Under senare år har en rad olika initiativ tagits runt om i världen för att utveckla det statliga budgetarbetet i syfte att öka jämställdheten, så kallad ”Gender Responsive Budgeting” (GRB).¹ Minst ett 60-tal initiativ pågår världen över. Det första introducerades redan på mitten av åttiotalet då Australien integrerade ett könsperspektiv i federal- och statsbudgeten som omfattade både ekonomisk och social politik. Fler initiativ har sedan följt, de mest uppmärksammade och omfattande är möjligen i Sydafrika och Tanzania. Men även länder i EU arbetar med s.k. Gender Responsive Budgeting, däribland England, Irland, Skottland, Belgien, Frankrike och Spanien.

Internationella organisationer såsom OECD, EU, Världsbanken och UNIFEM ser samtliga integrering av ett jämställdhetsperspektiv i budgetprocesserna och ekonomisk politik som ett viktigt redskap för att nå de internationella överenskommelser som finns.

Vid Commonwealths finansministermöte i september 2002 fastslog finansministrarna att man stödjer ett fortsatt arbete kring integrering av

¹ *Gender and Budgets*, Balmori, 2002, www.ids.ac.uk/bridge. *Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets*, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, 2002, www.gender-budgets.org

ett jämställdhetsperspektiv i ekonomisk politik. Finansministrarna lovade ett framtidskridande angående integrering av ett jämställdhetsperspektiv i de egna budgetprocesserna till 2005.²

1.2 Varför jämställdhetsanalys

Att analysera offentliga utgifter och inkomster utifrån ett köns- och jämställdhetsperspektiv ger förståelse för hur olika politiska beslut påverkar kvinnor och män, samt i vilken utsträckning budgeten och politiska åtgärder bidrar till att öka eller minska ojämställdhet i samhället. Informationen bidrar till att ge politiska beslutsfattare, utredare och den offentliga förvaltningen bättre förutsättningar när det gäller den ekonomiska styrningen så att de jämställdhetsmål som satts upp kan nås.

Internationell erfarenhet visar att jämställdhetsanalyser av den offentliga verksamheten, dess utgifter och inkomster underlättar policy- och strategiformulering, samt en resursfördelning som i större utsträckning svarar mot de faktiska behoven hos kvinnor och män som medborgare och brukare. Det stödjer god samhällsstyrning genom:

- ökad ekonomisk effektivitet. Jämställdhetsanalyser leder till bättre träffsäkerhet vid insatser, vilket innebär en effektivare användning av ekonomiska resurser och högre kvalitet i insatserna.³
- förbättrad service för medborgarna eftersom kund-/klientfokus blir tydligare.⁴

Budgetprocessen

Den statliga budgeten kan antingen förstärka ojämställdheten i samhället, eller bidra till ökad jämställdhet. Internationella GRB-initiativ har i stor utsträckning handlat om att visa på de olika effekter som budgetbeslut har för olika grupper av kvinnor och män och konstaterar att resursfördelningen vanligen inte står i paritet med de uppsatta jämställdhetsmålen.⁵ Ytterligare en slutsats är att fördelningen vid genomförandet av insatser ofta inte blivit som det var tänkt. Resurserna har helt enkelt inte fördelats på ett sätt som bidrar till ökad jämställdhet.⁶

The World Bank Institutet skriver på sin hemsida februari 2005⁷:

² Communiqué Commonwealth Finance Minister Meeting, London 24-26 September 2002.

³ Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, 2002, www.gender-budgets.org, sida 24

⁴ Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, 2002, www.gender-budgets.org, sida 24

⁵ *Engendering Budgets*, Budlender, Hewitt, 2003

⁶ *Engendering Budgets*, Budlender, Hewitt, 2003

⁷ www.worldbank.org/wbi/publicfinance/gender.html

”In all regions of the world, gender inequalities exist in access to and control of resources, in economic opportunities and political representation. In response, one of the millennium development goals put forth by the international community focuses on the promotion of gender equality and the empowerment of women. Many countries have expressed a commitment to this goals, however, there are often gaps between government policy statements and the ways which governments raise and spend money to support this commitment.”

“To apply gender analysis to public sector budgets can assist policymakers in redefining policy priorities, providing a mechanism to ensure that public money is spent more effectively and efficiently. A gender-responsive approach to public expenditure management and revenue mobilization requires an understanding of:

- How gender issues arise in a budgetary context
- Collection and utilization of gender-disaggregated data in budget formulation, and
- Gender analysis to assess the impact of government policies, resource allocations and revenue measures”.

Commonwealth har i sin skrift ”Gender Budgets Make Cents⁸” påvisat den ekonomiska kostnad som uppstår pga. att det inte råder jämställdhet. Professor Diane Elson säger ”Ojämlighet är inte bara kostsam för kvinnor utan också för barn och för många män”. Det skapar kostnader genom lägre produktion, lägre utveckling, lägre utveckling av människors fulla kapacitets, mindre fritid och minskat välmående.

En bättre fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män skulle bidra till att länder kan få en kombination av högre produktivitet, ökad utnyttjande av människors fulla kapacitet, lägre stress samt bättre hälsa.

1.3 Integrering av ett köns- och jämställdhetsperspektiv i budgetprocessen

Integreringen kan självklart ske på flera olika sätt, där hänsyn måste tas till landets egna prioriteringar, arbetsprocesser och budgetprocess. Här beskrivs ett antal komponenter som använts runt om i världen.

Jämställdhetsanalyser

I en jämställdhetsanalys⁹ belyses förutsättningarna för kvinnor och män inom det studerade området. Ofta även uppdelade på andra underindelningar såsom åldersgrupper etc. Vilka specifika karaktäristika finns för kvinnor respektive män, pojkar och flickor? Finns det pro-

⁸ Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, 2002, www.gender-budgets.org

⁹ How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice, AusAid, Budlender and Sharp. Commonwealth Secretariat, 1998, ISBN 868036153, section 5

blem/karaktäristika som är speciella för en av grupperna? Hur tar det sig uttryck? Hur ser fördelningen av medel ut mellan kvinnor och män?

De ekonomiska satsningar som kommer till uttryck i olika program och aktiviteter ger förutsättningar för att åtgärda de problem och eventuella strukturella olikheter som finns. I ett jämställdhetsperspektiv studeras hur resursfördelning i form av pengar bidrar till att uppnå jämställdhetsmålen inom området. Bidrar de till ökad jämställdhet? Är det tillräckligt? Bör annan prioritering göras?

En jämställdhetsanalys inkluderar en analys av den ekonomiska resursfördelningen och ger handläggare och beslutsfattare information som kan bidra till större måluppfyllelse.

Formulering av jämställdhetsmål och jämställdhetsindikatorer för olika politikområden.

I en budgetprocess med ett tydligt integrerat jämställdhetsperspektiv kan jämställdhetsmål och jämställdhetsindikatorer¹⁰ utformas. Det bidrar sedan till möjligheter att göra ekonomiska prioriteringar, en tydlighet i fördelning av ekonomiska resurser samt möjlighet till uppföljning och utvärdering av politikens eller verksamhetens påverkan på jämställdhet inom området.

Framtagande av könsuppdelad statistik, kan både gälla resursfördelning och annan verksamhetsstatistik.

En grundförutsättning för att bra jämställdhetsanalyser ska kunna genomföras är att det finns könsuppdelad statistik. All statistik skall i möjligaste mån vara individbaserad dvs. vara insamlad efter kön. Kön bör vara övergripande indelningsgrund för alla variabler och karaktäristika som analyseras och presenteras.

Analysera effekter av ekonomisk politik.¹¹

I de prognoser och kalkyler som utarbetas kan man belysa hur utvecklingen påverkar kvinnor och män. Kommentarer kan göras om hur de trender som beskrivs påverkar kvinnor och män. Finns särskilt utsatta grupper?

¹⁰ Plan för genomförande av jämställdhetsintegrering i regeringskansliet, Näringsdepartementet, Sverige, 29 april, 2004. How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice, AusAid, Budlender and Sharp. Commonwealth Secretariat, 1998, ISBN 868036153, section 3

¹¹ Women's Budget Budlender Sydafrika, www.idasa.org.za, Women's Budget Group UK responses, www.wbg.org.uk

1.4 Nordiska Jämställdhetsstudier

I Norden finns ett antal studier som belyser jämställdhetsaspekter inom olika politikområden, nedan summeras några av dessa. Respektive studie kommenteras för att lyfta upp intressanta iakttagelser, (kommentarerna är författarens egna).

Dessa studier är av varierande omfattning och karaktär, och är tänkta som exempel på vad jämställdhetsanalyser kan bidra till i kunskap om hur politik och verksamhet påverkar kvinnor och män.

Budgetbilaga: Fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män

Den svenska regeringen belyser för andra året i en bilaga till Budgetpropositionens¹² finansplan för 2005, fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män i åldern 20-64 år. Redovisningen omfattar inkomst från marknadsarbete i form av lön och företagarinkomst, ersättning och bidrag från socialförsäkringssystemet och från arbetslöshetsförsäkringen samt inkomst av kapital. Föräldraskapets ekonomiska villkor för mammor och pappor har särskilt belysts.

Bristerna i jämställdhet mellan kvinnor och män tar sig olika uttryck. Kvinnor utför en större andel av det obetalda arbetet än män. En hög grad av obetalt arbete sätter en gräns för omfattningen av betalt arbete. Kvinnor arbetar också i sektorer och yrken med lägre lönenivå och där deltidstjänster är vanligare. Kvinnors lägre inkomst av marknadsarbete reproduceras i socialförsäkrings- arbetslöshets- och pensionsystemen, eftersom marknadsinkomsten ligger till grund för ersättningen i de olika systemen.

I studien finns ett räkneexempel som visar på ekonomiska konsekvenser för föräldraskapet för en tioårsperiod. Kvinnan i regeringens typfall förlorar under denna tid drygt 304 000 kronor och mannen 10 000 kronor till följd av sitt föräldraansvar. Merparten av kvinnans inkomstförlust beror på att hon – till skillnad mot mannen - använder sig av föräldrars lagstadgade rätt att arbeta 75 procent av heltid under barnets första åtta år. Dessutom blir pensionsbehållningen för de tio åren till följd av föräldraskapet drygt 50 000 kronor lägre för kvinnan och 1 000 kronor lägre för mannen.

Kommentar: Studien visar på en skillnad i ekonomiska resurser för kvinnor och män. Den visar också hur de olika försäkrings- och bidragssystemen bidrar till att förstärka skillnaderna, samtidigt som de till viss del bidrar till utjämning. De ekonomiska fakta som redovisas i studien ger underlag för dels diskussioner kring hur fördelning av ekonomiska

¹² Prop 2004/05:1 Bilaga 4. Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män, info@finance.ministry.se

resurser mellan kvinnor och män ser ut idag, dels diskussioner om hur ökad ekonomisk jämställdhet kan uppnås.

Studie av resursfördelning inom rennäringen

Det norska lantbruksdepartementet har startat ett produktutvecklingsprogram¹³ med syfte att öka rensskötarnas andel av hela produktionskedjan inom rennäringen. För att försäkra sig om att de resurser som står till förfogande leder till satsningar för både kvinnor och män genomfördes en jämställdhetsanalys av programmet.

Målet är att uppnå en fördelning av kvinnor och män på minst 40 procent. Målet är inte uppnått, utan analysen påvisade att inom grupperna bidragssökande, projektledare samt deltagare i styrgrupper var andelen kvinnor betydligt lägre än 40 procent. I genomsnitt var det 15 procent kvinnor och 55 procent män i dessa grupper. Av beviljade ansökningar hade 50 procent både kvinnor och män som målgrupp, 10 procent gick till enbart kvinnor och 40 procent till enbart manliga sökanden. En analys av de olika projektens inriktning visar att män dominerar områden såsom nyetablering samt nätverks- och mobiliseringsinriktade projekt. Analysen visar även på följande samband, mellan de områden där det finns kvinnliga rådgivare finns det också flertalet kvinnliga sökanden.

Utav den totala målgruppen dvs. det totala antalet personer engagerade i rendrift, är 45 procent kvinnor och 55 procent män. Antalet potentiella sökanden är ungefär lika stort. Trots det får män totalt större andel av medlen än kvinnor. Projekt med endast manliga sökanden står för 55 procent av beviljade medel, medan projekt med kvinnliga sökanden får 24 procent, resterande del är ansökningar med båda könen representerade. Analysen visar även att män ansöker för större projekt och ett högre kapitalbehov än kvinnor.

Analysen visar på några orsaker till den ojämna fördelningen av resurser. Information om programmet görs inte med fokus att hitta nya sökanden eller speciellt stödja kvinnliga sökanden, förutom detta är programmet uppbyggt efter den rådande strukturen i näringen och passar därmed mäns behov och nätverk bäst.

Vidare visar jämställdhetsanalysen att genom att man inte arbetar aktivt med att få fler kvinnor inom rennäringen, så bidrar man *de facto* till att bibehålla förhållandet mellan kvinnor och män inom näringen. När jämställdhetsmål inte finns, förekommer inte heller några initiativ eller aktiviteter för att mobilisera fler kvinnor. Resultatet blir att strukturen bland dem som söker näringsbidrag sammanfaller med den könsmissiga strukturen i näringen, där män har större formellt inflytande än kvinnor.

¹³ Rapport: *Likestillingstest av Verdiskapingsprogrammet for Rein*, Kunnskapsenter for likestilling, Frerikk Hage Rapport 5-2003, www.fredrikkesbage.com

Kommentar: Analysen visar att man bör arbeta aktivt med både kvinnor och män som målgrupp för att förbättra möjligheter och förhållanden för både män och kvinnor inom näringen. Kvinnor utgör en stor grupp inom rennäringssektorn som idag har begränsat inflytande och makt inom området. Ett effektivare och mer rättvist utnyttjande av resurser bör kunna uppnås om man aktivt arbetar med att ge kvinnor och män samma möjligheter till försörjning inom näringen.

Studie: Könsperspektiv på hälso- och sjukvården

Socialstyrelsen i Sverige har på regeringens uppdrag sammanställt och analyserat könsspecifika uppgifter om resurser och insatser samt effekter för kvinnor och män (av olika metoder och insatser) inom hälso- och sjukvården¹⁴.

Vid genomgången av ett flertal områden (t.ex. hjärtintensivvård, strokevård och ögonsjukvård) finner författarna inga stora skillnader mellan män och kvinnor, om vårdens resultat kvalitet mäts som överlevnad, livskvalitet och funktionsförmåga. Författarna konstaterar att det är på det förebyggande och folkhälsoinriktade området som de verkligt stora skillnaderna mellan män och kvinnor finns. Framför allt kvinnliga patienter lider ofta av ospecifika symtom och tillstånd som i första hand tas om hand i primärvården och som inte omfattas av någon kvalitetsregistrering. Ur ett jämställdhetsperspektiv är det därför angeläget att systematisk kvalitetsuppföljning och -förbättring även kommer till stånd inom primärvård, psykiatri och smärtrehabilitering.

Rapporten visar att kvinnor i Sverige söker mer vård än män. Kostnaderna för läkemedel är också 16 procent högre för kvinnor än för män, men männen får oftare nyare och dyrare läkemedel. Rapporten finner också att läkemedelsannonser ofta avbildar män och kvinnor i situationer som bygger på traditionella uppfattningar om mäns och kvinnors roller. Kvinnor får t ex antidepressiva läkemedel dubbelt så ofta som män, samtidigt som män dubbelt så ofta som kvinnor begår självmord.

Vad gäller hälso- och sjukvårdens aktörer så visar rapporten att Landstingsförbundet på central nivå har arbetat med ”mainstreaming”, jämställdhetsintegrering, sedan 1999. Ungefär hälften av landstingen har integrerat könsperspektivet i målformuleringar och/eller policydokument. Landstingen redovisar dock sällan övergripande verksamhetsstatistik uppdelad på kön. Systematiska könskonsekvensanalyser i samband med reformer som innebär stora förändringar i vårdens övergripande struktur saknas. Som exempel ges vårdgarantin, läkemedels-reformen och den nationella handlingsplanen för hälso- och sjukvården.

Rapporten pekar på behovet hos hälso- och sjukvårdens personal av kontinuerlig fortbildning om att integrera könsspecifika kunskaper om

¹⁴ Rapport ”Jämställd vård? Könsperspektiv på hälso- och sjukvården”, Socialstyrelsen, Sverige, (2005).

vård och behandling i det dagliga arbetet, och föreslår att ökad uppmärksamhet riktas mot samspelet mellan personalen och kvinnliga respektive manliga patienter samt insatser för att utveckla samarbetet mellan olika yrkesgrupper.

Kommentar: Rapporten belyser vikten av att analysera effekter av olika metoder och insatser för kvinnor och män. För att kunna utforma hälso- och sjukvården på ett sådant sätt att det inkluderar både kvinnor och mäns behov.

Studie av resursfördelningen inom jordbruk

Det norska lantbruksdepartementet har startat ett produktutvecklingsprogram¹⁵ för norsk livsmedelsproduktion. För att försäkra sig om att de resurser som står till förfogande leder till satsningar för både kvinnor och män utfördes en jämställdhetsanalys av programmet.¹⁶

Produktutvecklingsprogrammet inkluderar följande områden jordbruk, livsmedel, handel och turism. Generellt utgör kvinnor 40-50 procent i nästintill alla områden, undantaget är jordbruk där män utgör närmare 90 procent. Statistiken visar även att nio av tio kvinnor som bor på bondgårdar deltar i arbete som berör jordbruk. Vilket visar att det finns flertalet kvinnor som skulle kunna dra nytta av programmet för att starta och utveckla olika verksamheter.

Kvinnors delaktighet i produktutvecklingsprogrammet både som sökande, handläggare och beviljare är varierande men oftast lågt. Den grupp som hade högst kvinnlig representation hade 30 procent kvinnor, övriga grupper låg under 30 procent. Likaså domineras projektansökningarna av män.

I reella medel gick 25,5 miljoner kronor till projekt med manliga sökanden medan endast 4,5 miljoner kronor gick till projekt med kvinnliga sökanden.

Analysen visar på att programmet är utformat på ett sådant sätt att det bättre passar mäns traditionella sätt att samarbeta och arbeta på än vad det passar kvinnor. Vidare deltar kvinnor i liten grad på de ”arenor” där näringsutveckling sker. Kravet på en hög egeninsats inom programmet främjar inte heller kvinnors deltagande, då erfarenheten påvisat att kvinnor är mindre benägna till stort risktagande än män.

Kommentar: Analysen visar på att en aktiv insats behövs för att bryta ett mönster, i detta fall mäns dominans inom jordbruksnäringen. I detta fall är problemet inte bristen på kvinnor inom det specifika området, utan

¹⁵ Rapport: *Likestillingstest av Verdiskapingsprogrammet for Mat*, Kunnskapssenter for likestilling, Frerikkes Hage Rapport 5-2003, www.fredrikshage.com

¹⁶ Rapport: *Likestillingstest av Verdiskapingsprogrammet for Mat*, Kunnskapssenter for likestilling, Frerikkes Hage, www.fredrikshage.com

arbetsätt och utformning av de stöd som utgår. Arbetsätt och stöd behöver anpassas till både kvinnor och mäns förutsättningar och behov. Studien visar att det är viktigt att ha kunskap om den potentiella målgruppens behov och beteende. Den visar också på betydelsen av att följa upp hur medel fördelats, för att få en tydlig bild av hur resurserna används och om det är tillräckliga för att kunna uppnå de jämställdhetsmål som satts upp för insatsen.

Studie av budgetprocess inom kommun

Under år 2003 genomfördes en studie av hur man integrerat ett jämställdhetsperspektiv i området ”välfärd” i Göteborgs statsbudget¹⁷. Studien analyserade välfärdsområdet som omfattar följande avsnitt i budgetunderlaget: individ- och familjeomsorg, flyktingmottagande, verksamhet för personer med funktionshinder, äldreomsorg, kommunal hälso- och sjukvård samt strategiska frågor. I studien beaktades bl.a. befintligheten av könsuppdelad statistik och hur den använts i budgetunderlaget, om man genomfört analyser utifrån kön, och vilka normer samt andra faktorer som påverkat utformandet av budgetunderlaget.

Analysen visade på en låg andel könsuppdelad statistik av såväl befolkning, verksamhetens prestationer, ekonomi som personal i det skriftliga budgetunderlaget. Vidare var kommentarer och analyser sällsynta.

Studien påvisade att traditionen inom arbetet, bristande medvetenhet och styrning i arbetet, samt i viss utsträckning tidspresen var faktorer som medverkat till att man lyckats mindre bra med att beakta jämställdhetsperspektivet inom välfärdsområdet i statsbudgeten.

Det framkom att man gått tillväga på samma sätt som tidigare år dvs. att redovisning i huvudsak sker av de nyckeltal som stadskansliet begär in från stadsdelsnämnderna, men att analyser inte genomförs ur ett jämställdhetsperspektiv. Övriga tillgängliga uppgifter från bl.a. statistiska centralbyrån redovisas i mindre omfattning och analyseras inte heller ur ett jämställdhetsperspektiv.

Följande förslag lades fram för ett fortsatt arbete för en integrering av jämställdhet i budgetprocessen. För att kraven på könsuppdelad statistik och meningsfull analys ska tillgodoses, behöver dessa aspekter inarbetas i alla de dokument som styr budgetarbetet. Budgetprocessen styrs i hög grad av skrivna riktlinjer, krav på inrapporterade uppgifter till kommunledningen samt av de ”mallar” som utarbetats för varje års budgetarbete. Långsiktigt behövs en mer systematisk inarbetning av frågan i de dokument som styr budgetarbete, i varje nämnd, bolag och i kommunledningen.

¹⁷ Jämtegrering av budgetprocessen i Göteborgs stad: Analys av välfärdsområdet i stadskansliets budgetunderlag inför 2003 års budget, Carlshamre, Lagerstedt, Wrenne, Göteborgs Stad 2003

Kommentarer: Studien belyser vikten av att de styrdokument som finns har tydliga riktlinjer för hur jämställdhet ska beaktas i budgetprocessen. Vidare att det ställs krav på könsuppdelad statistik samt att en bredare analys görs av kvinnors och mäns förutsättningar och behov inom området för att jämställdhetsintegrera budget processen.

Studie av stöd till kultur och fritid för ungdomar

Vid Utdannings- och kulturavdelningen i Fyllingsdalen i Norge gjordes en kartläggning av aktivitetsstöd till barn- och ungdomsorganisationer ur ett könsperspektiv.¹⁸ Könsfördelningen identifierades när det gäller medlemmar, ledare och anställda i organisationerna, samt aktivitetens ”traditionella könsprofil”. Vidare har en kartläggning gjorts av hur mycket stöd de olika organisationerna får. Den visade följande:

- Totalt 729 medlemmar i grupper och organisationer var berättigade till stöd, varav 59 procent flickor och 41 procent pojkar. Trots detta gick enbart 49 procent av resurserna till flickor och 51 procent till pojkar.
- På medlemsnivå fick flickorna i genomsnitt 229 kronor per medlem, medan pojkarna i snitt fick 339 kronor. Anslaget till flickorna var således i genomsnitt 68 procent av det pojkarna fick.
- I förhållande till typen av aktivitet, fick de flickdominerade aktiviteterna mindre än de pojkdominerade aktiviteterna:
 - 50 procent av stödet gick till scout-organisationer, där 50 procent av pojkarna och 20 procent av flickorna befann sig.
 - 23 procent av stödet gick till fritidsklubbar, där 32 procent av pojkarna och 13 procent av flickorna befann sig.

Kommentar: Analysen visar på att flickor får nämnvärt mindre i bidrag per person än pojkar. Detta underlag leder också till frågan hur en mer rättvis fördelning av bidragen till ungdoms- och fritidsaktiviteter kan uppnås.

Studie av program för lika möjligheter för pojkar och flickor

En analys har genomförts på uppdrag av Barn och Familjdepartementet i Norge av programmet ”Ungdomstiltak i større bysamfunn” som ämnar bidra till bättre uppväxt och levnadsvillkor för ungdomar i större städer.¹⁹ Projekten ska stödja ungdomar med speciella behov, utsatta grupper samt förbättra ungdomsmiljöer. I målgruppen fanns det lika många flickor som pojkar i det undersökta området, medan projekten involverade ca 1000 pojkar och 600 flickor.

¹⁸ Likeverdige tjenester for Kari og Ola, Bergen Kommune Kulturkontoret i Fyllingsdalen bydel

¹⁹ Rapport 6-2003 Fredrikkes Hage. www.fredrikkesbage.com

Studien visar på en tydlig skillnad i resursfördelningen mellan pojkar och flickor. Av de 22 projekt som mottog medel riktades 12 projekt mot både pojkar och flickor, 7 projekt mot enbart pojkar och 3 projekt mot enbart flickor. En tydlig differens visar sig i medel per deltagare om man jämför pojkar som i snitt fick 900 kronor per deltagare och flickor som fick 700 kronor per deltagare. Den totala fördelningen av medel mellan pojkar och flickor är 905 000 kronor mot 435 000 kronor.

Följande slutsatser framlades i studien som förklaringar till den ojämna könsfördelning som programmet visade sig ha. Det ser ut som flickor betraktas som särart och pojkar utgör normen. Handläggarna är män, det kan leda till att man lättare identifierar sig med pojkarnas behov, det är därför viktigt att båda könen är representerade igenom hela ansökningsprocessen, men viktigast är kunskapen om vilken roll kön har i arbetet med utsatta barn och ungdomar. Flera intervjuade sa att det är lättare att göra projekt för pojkar efter som de syns och hörs mest. Det visades sig också att kunskap sakades om vad flickor vill göra. Informationen om programmet visade sig vara subjektiv, de flesta som ansökte hade uppmanats att ansöka. Många grupper faller då utanför, därför bör en offentlig process användas. Begreppet ”utsatt” och vem som anses vara utsatt tolkas lika i de undersökta områdena. Intressant är att det är pojkar som anses dominera gruppen. En förklaring kan vara att de ”syns och hörs mest” och att flickors problem är mindre synligt i samhället.

Kommentar: Ovannämnda analys belyser en rad orsaker till att programmet inte kom flickor och pojkar till godo på samma sätt. Det är viktigt att kontinuerligt utvärdera vem programmet riktar sig till och vem som är den faktiska användaren, samt föra könsuppdelad statistik för att få en rättvis bild av situationen. För att därefter ha möjlighet justera den skevhet som råder. Studien visar vidare att en stereotyp handläggning av ärenden lätt kan smyga sig in om man inte aktivt och medvetet arbetar för att motverka detta. Att analysera resursfördelningen i kronor bidrog till att lyfta fram den skevhet som fanns i programmet.

Analys: Jämställdhetsanalys av arbetarskyddslagen

Arbetarskyddslagen (738/2002) var troligtvis den första finska lagen som ändrats under de nya reglerna att genomföra en obligatorisk jämställdhetsanalys av all lagstiftning i Finland.²⁰ I och med detta fick begreppet arbetsskydd ett nytt och bredare innehåll i finsk lagstiftning. Vilket innebär att många av de risker som i synnerhet kvinnliga arbetare utsätts för nu är inskrivna i lagen. Förr var lagen mest baserad på risker i byggnadsbranschen och andra manliga s.k. riskarbeten.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd i arbetet mm. är till stor del baserad på det förberedningsarbete som ge-

²⁰ *Näin työturvallisuuslaki suvattiin* , Leo Suomaa, www.minna.fi/minna/artikkelit/suomaa.html

nomförts. Förslaget syftar till att förbättra och utveckla arbetskydd på arbetsplatserna och förtydliga dess lagstiftningsmässiga grund. Lagbestämmelserna skyddar arbetstagare och tjänsteinnehavare mot hälsoskador eller hälsorisker i arbetet. I det avseendet är de neutrala i fråga om de könsrelaterade verkningarna

I propositionen nämns bl.a. att under 1990-talet drabbades i genomsnitt 71 procent av olycksfallen män. Av de yrkessjukdomsfall som ersattes under senare hälften av 1990-talet gällde två tredjedelar män. I fråga om belastningsskador uppgick andelen män till 60 procent. I propositionen nämns att förslaget eventuellt kan ha positiva verkningar inom kvinnodominerade branscher och arbeten, såsom exempelvis kontorsarbete, kassa- och terminalarbete samt arbete som städare eller sömmerska. Då dessa arbeten i vissa fall har vållat besvär för individen i stöd- och rörelseorgan. Besvären har dock inte uppfyllt kriterierna för att vara ersättningsgilla och finns således inte med i statistiken ovan.

Kommentar: Statistiken påvisar att den tidigare Arbetarskyddslagen främst haft fokus på manliga riskarbeten. Detta exempel visar på vikten av att genomföra en jämställdhetsanalys som en del i lagändringsprocessen för att säkerställa att både kvinnor och mäns behov inkluderas i den nya lagen.

2. Metoder

Nedan beskrivs fyra olika angreppssätt som används för att genomföra jämställdhetsanalyser inom olika sektorer och program. Tre av dem har använts i Norden och den fjärde har utvecklats i England. I den internationella litteraturen finns flera metoder beskrivna, de har dock inte återgivits i denna rapport.²¹ Syftet med dessa beskrivningar är att exemplifiera hur jämställdhetsanalys kan genomföras samt vilka frågeställningar som är centrala.

2.1 3R metoden

3R-metoden är ett verktyg som utvecklats för att underlätta arbetet med att analysera en verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv med syfte att göra verksamheten mer jämställd.²²

Genom att använda 3R-metoden undersöks tre områden: representation, resurser och realia. Genom en kvantitativ undersökning av representation och resurser får man ett statistiskt underlag för att analysera realia. Vilket leder fram till svar på frågan om vem får vad på vilka villkor. Metoden synliggör könsmissiga mönster i verksamheten.

Representation

Representationen ska kartläggas i verksamheten på alla nivåer och avdelningar i organisationen, dvs. hur många kvinnor och hur många män är beslutsfattare, verkställare och beslutsfattare?

Resurser

Fördelningen av resurser i verksamheten kartläggs utifrån uppdelning på kvinnor och män. Hur fördelas pengar, tid och utrymme eller information mellan kvinnor respektive män? Hur lokaliseras satsningar och vilka prioriteringar görs?

Realia

Här skall resultaten från representation och resurser analyseras för att synliggöra de normer, värderingar och kvalitetsmått som styr verksamheten. Vem eller vilka utgör normen i verksamheten? Vems behov tillgodo-

²¹ Engendering Budgets, Budlender, Hewitt, 2003, How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice, Budlender, Sharp, 1998, ISBN 0868036153

²² Metoden har utvecklats av Gertrud Åström i Svenska Kommunförbudets regi. Återges på <http://www.regeringen.se/content/1/c4/23/88/a3cdcdcc.pdf>

ses i verksamheten? Detta leder till att hitta förklaringar till olika könsmönster i representation och resurser samt om fördelningen är motiverad utifrån verksamhetens mål.

Resultat

Kartläggningen och analysen bör ligga till grund för förändringsarbetet. Utifrån resultaten av undersökningen görs jämförelser med verksamhetens mål och jämställdhetsmål. Behövs förändringar i verksamheten för att den skall bli jämställd? Vilket kan handla om att utveckla nya rutiner, förändra framtagande av statistik mm.

2.2 JämKAS Bas

JämKas Bas²³ (Jämställdhet Kartläggning Analys Slutsats) är en metod som hjälper till att systematiskt göra en jämställdhetsanalys inom ett politikområde och välja ett strategiskt område att arbeta vidare med.

Metoden är framtagen genom praktiskt arbete inom regeringskansliet i Sverige och i viss mån prövad även på myndigheter. Metoden är ett verktyg att systematiskt inventera ett politikområde och består av tre delar: inventering och urval, kartläggning och analys samt utformandet av mål och indikatorer.

Metoden syftar till att systematiskt inventera ett politikområde för att undersöka ojämställdheten och utforma nya mål och indikatorer som bidrar till att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen.

Jämställdhetsanalys verksamhetsområde (VO)

Inventering

Steg 1.

Utgå ifrån ett politikområde (PO). Inventera vilka verksamhetsområden (VO) och målformuleringar som finns inom politikområdet.

Steg 2.

Inventera och redogöra för på vilket sätt de jämställdhetspolitiska målen är relevanta för den verksamhet som finns inom politikområdet.

Steg 3.

Redogör för på vilket sätt de jämställdhetspolitiska målen inte är relevanta för den verksamhet som finns inom politikområdet.

²³ JämStöd, Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten N2005:02, Sverige

Steg 4.

Välj ut ett eller flera verksamhetsområden som är centrala eller på annat sätt strategiskt viktiga ur jämställdhetssynpunkt.

Kartläggning och analys

Steg 5.

Vilken är målgruppen för det område (VO) som ska analyseras?

Steg 6A.

Beskriv de könsmönster som är relevanta att känna till.

Steg 6B.

Tag reda på hur de relevanta könsmönstren ser ut genom att t.ex. ta fram statistik.

Steg 7.

Utgå från de relevanta könsmönster som lyfts i steg 6. Analysera om kvinnor och män har samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter inom området. Om det inte är jämställt – beskriv på vilket sätt och vilka konsekvenser av ojämställdheten är.

Steg 8. Beskriv vad som skulle leda till ökad jämställdhet. Utgå ifrån verksamheter både inom och utanför de aktuella politikområdet.

Målformulering

Steg 9.

Problematiska den befintliga målformuleringen (VO-mål) utifrån analysen som gjorts i steg 5-8. Beskriv hur väl målformuleringen speglar jämställdhetsperspektivet inom VO? Beskriv om något saknas i målformuleringen.

Steg 10.

Formulera om eller formulera ett nytt VO-mål.

Steg 11.

Identifiera lämpliga indikatorer till VO-målet.

2.3 Metod för studie av resursfördelning inom specifikt program²⁴

Denna metod kan användas för att studera ett konkret utgiftsområde, där resursfördelningen följts upp ur ett könsperspektiv. Modellen är utveck-

²⁴ Metod använd inom pilotprojekt i Danmark "Ligestillinsvurdering af ressourcefordelingen – et "god praksis" eksempel på ældreområdet, Ligestillingsafdelingen, Socialministeriet, 2005

lad på basis av professor Diane Elson, Universitetet i Essex. Modellen definierar följande fyra nivåer: input, aktivitet, output och effekter.

Analytisk ram

För att kunna göra analysen av fördelning av medel på kön inom utgiftsområdet har ett antal frågor ställts, som fungerar som ram för analysen.

- Hur många personer utgör målgrupp för programmet?
- Vilka grupper omfattas?
- Hur ser könsfördelningen ut inom målgruppen?
- Hur många insatser/aktiviteter omfattas programmet av?
- Hur fördelas resurserna mellan olika insatser/aktiviteter?
- Hur ser könsfördelningen ut bland mottagare/deltagare av programmet?
- Vilka kriterier gäller för att få medel från programmet?
- Vilka olika typer av aktiviteter omfattas programmet av?
- Hur har pengarna fördelats mellan kvinnor och män?
- Vad betyder denna resurs tilldelning i ett jämställdhetsperspektiv?
- Vilka problem (tekniska, innehållsmässiga och politiska) uppstår, vid analysen?

Modell för analysen

En genomgång av programmet och fördelning av ekonomiska medel görs med ledning av följande frågor.

Input:

Hur mycket pengar har fördelats?

Vilka omfattas av målgruppen för programmet?

Hur många, uppdelat på kön, har deltagit i programmet? Motsvarar det målsättningen med målgruppen?

Aktiviteter:

Vilka aktiviteter/insatser har pengar tilldelats till?

Hur är aktiviteten/insatsen utformad och beskriven?

Output:

Vilka faktiska resultat/konsekvenser har aktiviteten haft? Är resultatet som förväntat? I förhållande till kvinnor och män?

Har fördelningen av medel i förhållande till programmet önskad effekt? I förhållande till målsättningen för varje aktivitet? I förhållande till verksamhetsområdets mål?

I förhållande till övergripande politiska mål? I förhållande till mål för integrering (mainstreaming) av jämställdhetsperspektivet? I förhållande till uppställda jämställdhetsmål?

De olika projekt/program/aktiviteter inom området skall belysas i förhållande till ovanstående modell.

2.4 Frågeställningar som kan användas för jämställdhetsanalyser²⁵

Följande frågeställningar användes i ett pilotprojekt i England där man studerade den ekonomiska resursfördelningen fördelat på kön inom ett pilotprojekt.

- Fördelningen kvinnor och män inom hela målgruppen? (Antal, presenteras även i procentenheter, nedbrutet på ålder, eventuellt nedbrutet på etnicitet, landsbygd/stad etc.)
- Fördelningen kvinnor och män av dem som varit de faktiska mottagarna av en insats? (Antal, presenteras även i procentenheter, nedbrutet på ålder, eventuellt nedbrutet på etnicitet, landsbygd/stad etc.)
- Vilket är medel- respektive medianvärde i kronor/euro per mottagare?
- Finns det någon skillnad mellan kvinnor och män?
- I så fall, vilka tänkbara orsaker finns?
- Har mottagargruppen fått tillfälle att ge sin syn på insatsen? Vilket var resultatet? Hur såg olika grupper av kvinnor och män på insatsen?
- Har representanter för målgruppen som inte är mottagare fått tillfälle att ge sin syn på insatsen? Vilket var resultatet? Hur såg olika grupper av kvinnor och män på insatsen?
- Finns det någon skillnad i könssammansättning mellan mottagargruppen och målgruppen? I så fall varför?
- Vilka är orsakerna till att kvinnor och män inte deltar i/får del av insatsen på lika villkor? (barnomsorg, könsmonster, information etc.)
- Hur kan orsakerna/hindren undanröjas för att båda könen ska få del av insatsen på lika villkor? Vilka åtgärder krävs?
- Vilken effekt har insatsen haft för olika grupper av kvinnor respektive män?

²⁵ Fritt översatt från Rapporten "Gender Analysis of Expenditure Project", Final Report, July 2004, HM Treasury UK, Crown Copyright, www.hm-treasury.gov.uk

3. Slutord

Denna exempelsamling har förhoppningsvis kunnat bidra till att inspirera diskussionen kring hur ett köns-och jämställdhetsperspektiv tydligare kan lyftas fram i budget och beredningsprocesser.

Fler nordiska jämställdhetsanalyser kan hittas på:

www.norden.org/gender

Rapporter med analysmetoder, Gender Responsive Budgeting koncept och internationella erfarenheter

- Gender Budget Initiatives, Strategies, Concepts and Experience*, Brussels 2001, www.unifem.undp.org
- Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets*, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, www.gender-budgets.org 2002
- Gender Budgets Make More Cents*, volume 2, Debbie Budlender and Guy Hewitt, Commonwealth
- Budgeting for equity, Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*, UNIFEM, Ronda Sharp, 2003, www.unifem.org
- Gender and Budgets, Overview Report*, Institute of Development Studies, 2003, Helena Hofbauer Balmori, Bridge development - gender
- Budgeting for all; Manual for local gender budget initiatives*, Jacintha van Beveren, Theera van Osch, Sheila Quinn, 2004,

Användbara web adresser:

Nordiska Ministerrådet	www.norden.org/gender
Samlingssida för gender budgeting	www.gender-budgets.org
Socialministeriet Danmark, jämställdhet	www.lige.dk
Gender statistik	devdata.worldbank.org/genderstats/home.asp
UNIFEM	www.unifem.undp.org
Commonwealth	www.thecommonwealth.org/gender
International Development Research Centre Canada	www.idrc.ca/gender
Womens Budget Group UK	www.wbg.org.uk
BRIDGE gender development info service on University of Sussex UK	www.ids.ac.uk/bridge
Institute for Democracy in South Africa	www.idasa.org.za
Tanzania Gender Networks Programme, TGNP	www.tgnp.co.tz
The World Bank	www.worldbank.org/wbi/publicfinance/gender.htm
The International Monetary Fund	www.imf.org

Equality and public finances – A discussion paper on gender responsive budgeting

English version

Foreword.....	33
1. The budget – steering towards equality	35
1.1 International development	35
1.2 Why gender analysis?	36
1.3 Integration of a gender equality perspective into the budget process.....	37
1.4 Nordic Equity Studies	39
2. Methods	47
2.1 3R method.....	47
2.2 JämKAS Bas - Gender Equality Analysis.....	48
2.3 Method for studying resource allocations within specific programs	50
2.4 Issues and questions for gender equality analysis.....	51
3. Conclusive remark.....	53
Reports with analysis methods, Gender Responsive Budgeting concepts and international experience.....	54
Useable websites:	54

Foreword

The Nordic welfare states have historically placed significant emphasis on the social aspects of the economic development of the Nordic welfare model. The intention has been to promote a number of underlying values such as justice, equality, democracy, openness and participation. Equality between women and men forms one of the central requirements for sustainable development of the Nordic welfare model.

The Nordic Council of Ministers is conducting a Nordic cooperation project between 2004-2006 with the intention to contribute to the integration of a gender and equality perspective into Nordic financial policy.

This is a compilation of examples describing a number of Nordic gender equality analyses and their contribution to understanding equality within different sectors. Furthermore, it provides the basis for a discussion about gender responsive budgeting, including providing examples of a number of methods that are used in the Nordic countries and internationally, in order to compare gender equality analyses, including a gender perspective on the allocation of resources. The intention of this report is to contribute to the discussion about the development of methods for integrating a gender equality perspective into the public sector budget process. A first step in this process is good quality gender analysis.

We hope that this report will contribute positively to the development of a clear gender and equality perspective in budgeting.

Copenhagen May 2005

Thomas Alslev Christensen

1. The budget – steering towards equality

The Nordic countries have, in the final statement from the Women’s Conference in Beijing in 1995, committed themselves to integrating a gender perspective in all political decisions (gender mainstreaming). This also applies to the public budgets that play a key role in the countries’ political priorities. A state budget with a consistent, clear and thorough gender perspective has significant importance in order to ensure development towards a more equitable society in the Nordic countries.

This is a discussion document about how a gender perspective can be integrated into the planning and budgeting process. The document does not claim to be all encompassing or to refer to all the developments that are ongoing internationally and in the Nordic countries, but is instead a small selection of different initiatives and methods that are used. The ambition is to highlight material internationally and from the Nordic countries, to describe some ongoing initiatives and to provide some inspiration towards continued work.

1.1 International development

During recent years a number of initiatives have taken place around the world to develop state budgets with the intention of increasing gender equality, often referred to as ”Gender Responsive Budgeting” (GRB).¹ At least 60 different initiatives are ongoing around the world. The first was introduced as early as the middle of the 1980s when Australia integrated a gender perspective into the federal and state budgets that included both financial and social policies. Further initiatives have since followed, the most recognised and comprehensive probably being those in South Africa and Tanzania. Countries in the EU are also working with so called Gender Responsive Budgeting, including England, Ireland, Scotland, Belgium, France and Spain.

International organisations, including OECD, the EU, the World Bank and UNIFEM, also see integration of a gender equality perspective in budgeting and in financial policies as an important instrument in order to

¹ *Gender and Budgets*, Balmori, 2002, www.ids.ac.uk/bridge. *Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets*, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, 2002, www.gender-budgets.org

reach the goals of the various international treaties and commitments that exist.

At the Commonwealth's Finance Minister's meeting in September 2002, the Ministers agreed to support continued work towards integrating a gender equality perspective into financial policy. The Finance Ministers promised progress towards the integration of a gender perspective into their own budget processes by 2005.²

1.2 Why gender analysis?

By analysing public expenditures and revenues from a gender equality perspective, one gains a better understanding of how different political decisions influence women and men, and to what extent the budget and policy measures contribute towards increasing or decreasing inequality in society. The information contributes towards providing political decision makers, evaluators and the public sector with a better understanding with respect to financial policy so that gender equality goals can be achieved.

International experience shows that a gender analysis of the public sector, including its expenditures and incomes, facilitates policy and strategy planning. It also allows for a allocation of resources that to a large extent responds to the actual needs of women and men as citizens and users. A gender analysis supports improved societal planning through:

- Increased economic effectiveness. Gender analyses result in better targeting of inputs, which means a more effective use of economic resources and higher quality in the inputs.³
- Improved services for the citizens, because the customer/client focus is clearer.⁴

The budget process

Public sector budgets can either reinforce inequality in society, or contribute towards increased equality. International GRB initiatives have to a large extent dealt with showing the different effects that budget decisions have for different groups of women and men and observing that the allocation of resources does not usually follow the stated gender equality goals.⁵ The actual resources allocated in the implementation does not mirror the intentions first stated in the budget. The resources are simply

² Communiqué Commonwealth Finance Minister Meeting, London, September 24-26, 2002

³ *Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets*, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, 2002, www.gender-budgets.org

⁴ *Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets*, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, 2002, www.gender-budgets.org

⁵ *Engendering Budgets*, Budlender, Hewitt, 2003

not allocated in a way that contributes towards increased equality.⁶ The World Bank Institute wrote on its website in February 2005⁷:

”In all regions of the world, gender inequalities exist in access to and control of resources, in economic opportunities and political representation. In response, one of the millennium development goals put forth by the international community focuses on the promotion of gender equality and the empowerment of women. Many countries have expressed a commitment to these goals, however, there are often gaps between government policy statements and the ways which governments raise and spend money to support this commitment.”

“To apply gender analysis to public sector budgets can assist policymakers in redefining policy priorities, providing a mechanism to ensure that public money is spent more effectively and efficiently. A gender-responsive approach to public expenditure management and revenue mobilization requires an understanding of:

- How gender issues arise in a budgetary context
- Collection and utilization of gender-disaggregated data in budget formulation, and
- Gender analysis to assess the impact of government policies, resource allocations and revenue measures”.

In a report by the Commonwealth entitled ”Gender Budgets Make Cents”⁸, the economic costs that arise due to inequality are shown. Professor Diane Elson notes “inequality is not only a cost for women, but also for children and for many men”. It creates costs through lower production, lower development, lower development of people’s full capacity, less leisure time and reduced health and welfare. A better allocation of financial resources between women and men would contribute towards countries having a combination of higher productivity, better use of people’s full capacities, lower stress and better health.

1.3 Integration of a gender equality perspective into the budget process

Integration can of course be done in different ways, where respect must be paid to a country’s own priorities, work processes and budget processes. A number of elements that are used around the world are described below.

⁶ *Engendering Budgets*, Budlender, Hewitt, 2003

⁷ www.worldbank.org/wbi/publicfinance/gender.html

⁸ *Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets*, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay, 2002, www.gender-budgets.org

Gender analysis.

In a gender analysis⁹, the conditions for women and men within the area of study are illustrated. This is also often divided by other categories, such as age, etc. What specific characteristics exist for women and men, boys and girls? Is there a characteristic that is specific to one of the groups? How is it expressed? How are resources divided between women and men?

The financial inputs that are expressed in different programs and activities give the requirements, in order to rectify the problem and possible structural differences that exist. From a gender perspective the allocation of resources (money) are analysed to find out how they contribute to achieve gender equality goals within the sector. Do these contributions increase equality? Are they sufficient? Should there be other priorities?

A gender analysis that also includes an analysis of resource allocations provides managers and decision makers with information that can contribute to increased goal achievement.

Formulation of gender equality goals and gender equality indicators for different policy areas.

In a budget process with a clearly integrated gender perspective, gender goals and indicators can be designed.¹⁰ This contributes to identifying financial priorities, to a clear allocation of economic resources and possibilities for follow up, and an evaluation of the influence of the policy or operation on equality within the sector.

Collection of gender-disaggregated statistics can apply to both the allocation of resources and other operational statistics.

A fundamental requirement in order to conduct a good gender analysis is that there are gender-disaggregated statistics. All statistics should be on an individual basis, which means they can be disaggregated by sex. Disaggregation by sex should serve as the overall and primary basis for all variables and characteristics that are analysed and presented.

⁹ How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice, AusAid, Budlender and Sharp. Commonwealth Secretariat, 1998, ISBN 868036153, section 5

¹⁰ Plan for gender mainstreaming in the government office, Ministry of Industry Employment and Communication, Sweden, 29 of April, 2004. How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice, AusAid, Budlender and Sharp. Commonwealth Secretariat, 1998, ISBN 868036153, section 3

Analysing the effects of financial policies.¹¹

The development impacts on women and men should be illustrated in the projections and calculations that are worked out. Comments can be made on how the trends that are described influence women and men. Are there particularly vulnerable groups?

1.4 Nordic Equity Studies

In the Nordic countries there are a number of studies that highlight gender equality issues within different policy areas. Some of these are summarised below. Comments are provided on each respective study in order to highlight interesting observations (the comments are the author's own).

These studies are of varying scope and character, and are presented as examples of what gender analysis can contribute to in terms of knowledge and how policies and work influence women and men.

Budget supplements: Allocation of economic resources between women and men

The Swedish government has, for the second year in a row, highlighted the allocation of resources between women and men between the ages of 20-64 in a supplement to the Budget proposition¹² financial plan for 2005. This presentation includes income from productive work in the form of salary and company income, compensation and contributions from the social insurance system, unemployment insurance and capital gains income. The economic consequences of parenthood for mothers and fathers are also highlighted.

The lack of equality between women and men is expressed in different ways. Women do a greater share of unpaid work than men. A high degree of unpaid work places a limit on the scale of paid work. Women also work in sectors and in professions with lower salary levels and where part time work is more common. Women's lower productive (paid) income is reproduced within the social insurance, unemployment insurance, and pension systems, because productive income is the basis for determining future compensation in the different systems.

In the study there is a calculation that shows the financial consequences of parenthood over a ten-year period. In the government's example, the woman loses almost 304 000 kronor because of her parental responsibilities, while the man loses only 10 000 kronor during the same period

¹¹ Women's Budget Budlender South Africa, www.idasa.org.za, Women's Budget Group UK responses, www.wbg.org.uk

¹² Prop 2004/05:1 Bilaga 4. "Fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män", info@finance.ministry.se

time. The major cause of the woman's loss of income is because she, as compared to the man, takes advantage of a parent's legal right to work 75% of the time during the child's first 8 years. Furthermore, the loss in pension proceeds for ten years of parental responsibility are close to 50 000 kronor for women but only 1 000 kronor for men.

Comment: The study shows the difference in financial resources for women and men. It also shows how different insurance and contribution systems serve to enhance this difference, while at the same time contributing to some degree of equalization. The financial facts that are reviewed in the study provide a foundation both for a discussion of the allocation of financial resources between women and men today, and for a discussion on how increased financial equality can be achieved.

Study of the allocation of resources within the reindeer industry

The Norwegian Department of Agriculture has started a product development program¹³, with the objective of increasing reindeer herders share of the whole production process within reindeer herding. To ensure that the resources will lead to inputs for both women and men, a gender analysis of the program was conducted.

The goal is to achieve at least 40% each of women and men. The goal has not been achieved, but the analysis showed that within the different groups, applicants, project leaders and members of the steering committee, the share of women were significantly lower than 40%. On average there were 15% women and 55% men in these groups. 50% of the successful applicants were mixed men and women, 10% only women, and 40% only men. An analysis of the different projects' focus showed that men dominated in newly established areas, in networking, and in projects aiming to mobilise people. The analysis also showed that within the areas where there was a female adviser, there were also more female applicants.

Out of the total target group, the total number of people engaged in reindeer herding, there were 45% women and 55% men. The number of potential applicants was almost the same. Despite that, men received a larger share of funds than women. Projects with only male applicants represented 55% of the granted funds, projects with female applicants represented 24%, while the remainder of the applications included representatives from both sexes. The analysis showed also that men apply for larger projects and with higher capital requirements than the women.

The analysis showed some reasons for the unequal allocation of resources. Information on the programs was not done with a focus on finding new applicants or with special support for women. Furthermore, the

¹³ Report: *Likestillingstest av Verdskapingsprogrammet for Rein*, Kunnskapssenter for likestilling, Frerikkes Hage Rapport 5-2003, www.fredrikkesbage.com

program reflects the prevailing structures within the sector and is therefore better suited to men's needs and networks.

The gender analysis also showed that because the program did not seek to increase the number of women in the reindeer industry, it instead contributed, *de facto*, to preserving the conditions between women and men in the industry. When gender equality was not a goal, no initiatives or activities occurred to mobilise more women. The result was that the structures among applicants overlapped with gender structures in the industry, where men have had greater formal influence than women.

Comment: The analysis shows that one should work actively with both women and men as target groups in order to improve possibilities and conditions for both within the industry. Women make up a large group within the reindeer industry, but currently have limited influence and power within the area. A more effective and fair allocation of resources could be achieved if an active effort was made to give women and men the same possibilities to support within the sector.

Study: Gender perspectives in healthcare

The Swedish National Board of Health has at the request of the government summarised and analysed gender specific data on resources and inputs, plus the effects for women and men (of the different methods and inputs) within the healthcare sector. The result is a report "Equal care? Gender perspectives in healthcare" (2005)¹⁴.

After reviewing a number of different areas of healthcare (i.e. cardiovascular, stroke, eye care) the authors found that there are no significant differences between men and women if quality of care is measured in terms of survival, quality of life and functional capacity. However, the authors observe that it is within the preventive and public health areas that there are in fact significant differences between men and women. In particular, female patients often suffer from unspecified symptoms and conditions that are first dealt with by primary care, which is not covered by quality control. From a gender perspective, it is important to have systematic quality control and improvement also within primary care, psychiatry and pain treatment.

The report shows that women in Sweden seek more care than men. The costs for medicine are also 16% higher for women than for men, but men are more likely to receive newer and more expensive medicines. The report also finds that advertising for medicine often portrays men and women in situations that build upon traditional stereotypes of men's and women's roles. Women, for example, receive antidepressants twice as

¹⁴ Report: *Jämställd vård? Könsperspektiv på hälso- och sjukvården*, Socialstyrelsen, Sverige 2005

often as men, while at the same time men are twice as likely to commit suicide.

With respect to the actors in healthcare, the report shows that the Federation of Swedish County Councils (Landstingsförbundet) at the central level has worked towards “mainstreaming” (integrating equity issues) since 1999. Approximately half of the county councils have integrated gender perspectives in their goals and/or policy documents.

The county councils, however, rarely provide comprehensive operational statistics disaggregated by sex. Systematic gender impact analysis is missing in conjunction with reforms that include significant changes in healthcare overall structure. Specific examples are given including so called care guarantee¹⁵ (vårdgaranti), pharmaceutical reforms and the national plan of action for healthcare.

The report identifies the need for health care personnel to receive continual training on integrating gender specific knowledge about care and treatment in their daily work, and suggests that increased attention should be directed towards the relationship between personnel and their female and male patients, plus inputs to increase cooperation between different professional groups.

Comment: The report illustrates the importance of analysing the effects of different methods and inputs for women and men. In order to design healthcare in a way that meets the needs of both women and men.

Study of the allocation of resources within agriculture

The Norwegian Department of Agriculture has started a product development program¹⁶ for production in the Norwegian food industry. To ensure that the inputted resources will lead to inputs for both women and men, a gender analysis of the program was conducted.¹⁷

The product development program includes the following areas: farming, food, trade and tourism. Generally, women make up between 40-50% in all the areas, with the exception of farming, where men make up nearly 90%. The statistics also show that nine out of ten women who live on farms contribute to farming activities. This shows that there are a number of women who could take advantage of the program to start and develop different businesses.

Women’s participation in the product development program, both as applicants, leaders/coordinators and grantees vary, but are generally low. The group that had the highest female representation had 30%, while

¹⁵ Care guarantee (vårdgaranti) implies that the person is guaranteed care within a specific time period.

¹⁶ Report: *Likestillingstest av Verdiskapingsprogrammet for Mat*, Kunnskapssenter for likestilling, Frerikkes Hage Rapport 5-2003, www.fredrikkehage.com

¹⁷ Report: *Likestillingstest av Verdiskapingsprogrammet for Mat*, Kunnskapssenter for likestilling, Frerikkes Hage, www.fredrikkehage.com

other groups were below 30%. Moreover, men dominated project applications.

In actual funds, 25.5 million kronor went to projects with male applicants while only 4.5 million kronor went to projects with female applicants.

The analysis shows that the program is formed in a way that it is better suited to men's traditional way to cooperate and work than what suits women. Furthermore, women participate to a very limited extent in those arenas where business development takes place. The demand for high personal contributions to the program also serves as a constraint to women's participation, where experience shows that women are less inclined to taking risks than men.

Comment: The analysis shows that an active input is needed to break the pattern, in this case, men's dominance within farming. In this case the problem is not a lack of women within the specific area, but the method and form of the support being provided. The method and form needs to be adapted to both women's and men's requirements and needs. The study shows that it is important to have knowledge of the potential target group's needs and behaviour. It also shows the importance of following up on how the funds are distributed, in order to get a clear picture of how the resources are used and if it is sufficient for to reach the gender equality goals that have been established for the intervention.

Study of the budget process within the municipality

During 2003 a study was conducted how to integrate a gender perspective into the "welfare" sector within the budget for the City of Gothenburg. The study analysed the welfare sector, which is composed of the following sectors in the budget: individual and family care, refugee care, services for people with disabilities, elder care, municipal healthcare and strategic issues. In the study it was observed, among other things, the existence of gender disaggregated statistics and how they were used in the budget preparation. The study also looked at whether the analysis was conducted from a gender perspective, and which norms and other factors influenced the design of the budget.

The analysis showed a low share of gender-disaggregated statistics on population, operational performance, finances and personnel in the written budget. Furthermore, the comments and analysis was limited.

The study pointed out that working traditions, limited awareness, insufficient management, and in some cases time pressure were obstacles that constrained the gender perspective in the welfare sector of the city budget.

It was also noted that the process followed the same pattern as previous years, whereby the review was in principle based on the key indica-

tors that the city chancellor requested from the city committees, but the analysis was not done from a gender perspective. Other available information from, for example, the Central Statistical Bureau accounts were reviewed to a smaller extent and was also not analysed from a gender perspective.

The following proposals were made for continuing to work towards integrating equality within the budget process. To ensure that gender disaggregated statistics and gender analysis will be carried out, these aspects need to be included into all documents that guide the budget work. The budget process is steered by written guidelines, forms for reported information to the municipal leadership, and templates drafted for each year's budget work. To achieve sustainability, a more systematic integration of the issues is required in the documents that guide the budget work, in each committee, authority and in the municipal council.

Comment: The study illustrates the importance of using steering documents with clear guidelines for how equality shall be observed in the budget process. Moreover, that there is a requirement for gender-disaggregated statistics and that a broader analysis is done on women's and men's requirements and needs to implement gender responsive budgeting.

Study of support to culture and recreational activities for youth

The Education and Culture Department in Fyllingdalen in Norway conducted a gender equality survey on the support provided to children's and youth's organisations. Gender divisions were identified with respect to members, leaders and employees in the organisations, and also of the activities "traditional gender profiles". Furthermore, a survey has been completed of how much support the different organisations received. This showed the following:

- In total, 729 members of groups and organisations were entitled to support, of that number 59% were girls and 41% were boys. Despite that, only 49% of the resources went to the girls and 51% to boys.
- At the member level, the girls received on average 229 kronor, while the boys received 339 kronor. The grant to the girls was on average 68% of what the boys received.
- In proportion to the type of activity, the girl-dominated activities received less than the boy-dominated activities:
 - 50% of the support went to scout organisations, where 50% of the boys and 20% of the girls were involved.
 - 23% of the support went to recreational clubs, where 32% of boys and 13% of girls were involved.

Comment: The analysis shows that girls receive appreciably less in assistance per person than boys. This conclusion leads also to the question of how a more fair allocation of assistance to youth and recreation activities could be achieved.

Study of program for equal opportunities for boys and girls

An analysis has been done for the Department of Child and Family in Norway of the program “Ungdomstiltak I store bysamfunn”, which as a focus contributes towards a better childhood and living conditions for youth in larger cities.¹⁸ The project will support youth with special needs, vulnerable groups and towards improving youth environments. Included in the target group are equal numbers of girls and boys in the investigated areas, while the actual project involves approximately 1000 boys and 600 girls.

The study shows a clear difference in allocation of resources between boys and girls. Of the 22 projects that received assistance, 12 were directed towards both boys and girls, 7 projects were only for boys and 3 projects were only for girls. A clear difference is seen in the grant per participant if one compares boys, who received on average 900 kroner and girls who received 700 kroner. The total allocation of resources between boys and girls is 905 000 kroner for boys compared with 435 000 kroner for girls.

The following conclusions were presented in the study as explanations for the unequal gender allocations the program was shown to have. Girls constitute the exception while boys constitute the norm. The managers are men, which can lead to that they more easily identify with the boys needs, which is why it is important that both genders are represented throughout the application process. Most importantly is knowledge on the role of gender in working with vulnerable children and youth. A number of interviewees said that it is easier to do projects for boys because they are seen and heard most. It illustrates that awareness is also lacking on what girls want to do. The information on the program was shown to be subjective, the majority that applied had been urged to apply. Many groups therefore fell outside, which is why a public process should be used. The notion of “vulnerable” and who is regarded as vulnerable was interpreted similarly in the investigated areas. Interestingly, it is boys who are believed to dominate this group. An explanation can be that they “are seen and heard most” and that girl’s problems are less obvious in society.

Comment: The analysis above illustrates a number of explanations to why the program did not reach girls and boys to the same extent. It is important to continually evaluate who the program is aimed at and who are the

¹⁸ Report 6-2003 Fredrikkes Hage. www.fredrikkesbage.com

actual users, plus the use of gender-disaggregated statistics in order to receive a fair picture of the situation. In order to then have the possibility to justify the distortions that prevail. The study also shows that stereotypes can easily arise if one does not actively and consciously work towards counteracting them. By analysing the resource allocations in kronor the distortions that existed in the program were highlighted.

Analysis: Gender analysis of occupational health and safety laws

The occupational health and safety law (738/2002) was probably the first Finnish law that changed under the new rules to conduct an obligatory gender analysis of all legislation in Finland.¹⁹ In conjunction with this came the idea that occupational health and safety receive a new and wider scope in Finnish legislation. This means that many of the risks that women workers in particular are at risk for are now included in the legislation. Previously, the law was primarily based on risks in the construction industry and other male dominated “risky work”.

The government’s proposal to the parliament with the suggestion to legislate on employee’s protection, etc. was to a large extent based on the preparatory work that was done. The proposal aimed to improve and develop occupational health and safety protection at the workplace and to clarify and improve the legislative basis. The legal provisions protect workers and employees against accidents and health risks in the workplace. In this respect they are neutral in the questions on the gender related effects.

In the proposition, it was pointed out among other things that during the 1990s, on average 71% of accident victims were men. Two thirds of the occupational sick leave that was compensated during the second half of the 1990s was applied to men. On the question of physical injuries, the share of men increased to 60%. In the proposition, it was noted that the proposal could possibly have positive effects within female-dominated branches and work, including for example office work, cashiers and terminal work, and also cleaners or seamstress. In the case where this work has brought problems for individuals in supportive and movement organs, the problem has neither satisfied the criteria for compensation nor been included in the above statistics.

Comment: The statistics prove that the previous occupational health and safety laws primarily had a focus on male “risky work”. This example shows the importance of conducting a gender analysis as one part of a legislative change process to ensure that both women’s and men’s needs are included in the new law.

¹⁹ *Näin työturvallisuuslaki suvattiin*, Leo Suomaa, www.minna.fi/minna/artikkelit/suomaa.html

2. Methods

Below are described four different methods that are used to conduct a gender analysis within different sectors and programs. Three of them have been used in the Nordic countries and the fourth has been developed in England. In the international literature there are additional methods described, which have not been reproduced in this report.²⁰ The point with these descriptions is to exemplify how gender analysis can be conducted and which are key.

2.1 3R method

The 3R method is a tool that was developed to review and analyse an area/sector from a gender equality perspective, with the aim to make the operation more equal.²¹ It serves as an aid in systematically compiling facts and information about the circumstances of women and men in a given situation.

Three areas are analysed by applying the 3R method: representation, resources and realia. From a quantitative analysis of representation and resources one receives a statistical basis in order to analyse the realia. This leads to answers to questions about who receives what and on which terms? The method brings into view gender-based patterns in the operation or in a given situation.

Representation

The representation in the operation shall be surveyed at every level and department in the organisation. How many women and how many men are at management level, staff level, etc.?

Resources

Allocation of resources in the operation is surveyed based on allocations by women and by men. How are resources – money, space and time – distributed between women and men? How are interventions localised/adapted and which priorities are given?

²⁰ Engendering Budgets, Budlender, Hweitt, 2003, Hot to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice, Budlender, Sharp, 1998, ISBN 0868036153

²¹ The method has been developed by Getrud Åström in collaboration with the Swedish Association of Local Authorities. It has primarily been used by local authorities to review and analyse influence among women and men in municipalities. See web site for a more comprehensive presentation of the method <http://www.regeringen.se/content/1/c4/23/88/a3cdcdcc.pdf>

Realia

At this point the results from the representatives and resources are analysed in order to illustrate the norms, values and quality measurements that drive the operation. Why is representation and resource distribution divided between sexes in the way they are? Who or what creates the norms in the operation? Whose needs are satisfied in the operation? This leads to identifying explanations for the different gender patterns displayed by representation and resources, and how the allocations are motivated by the operation's goal.

The result

The survey and analysis should form the basis for the change management work. From the results of the research a comparison can be done against the operations goal and gender equality goals. Does there need to be changes in the operations in order to achieve gender equality? These can include developing new routines, changing the collection of statistics, etc.

2.2 JämKAS Bas - Gender Equality Analysis

JämKAS Bas²² (*'Jämställdhet'* – Equality, *'Kartläggning'* – Survey, *'Analys'* – Analysis, *'Slutsats'* – Conclusion) is a method that assists in conducting a systematic gender equality analysis within a policy area and for selecting a strategic area to work further with.

The method has been developed from practical work within the Swedish Government and in some cases has also been tested by state agencies. The method is a tool to systematically make an inventory of a policy area. It is made up of three sections: compilation and selection, survey and analysis, and formation of goals and indicators.

The method aims to systematically create an inventory of a political area in order to study inequality and develop new goals and indicators that contribute to achieving the gender equality policy goals.

Gender Equality Analysis - Operational Area (OA)

Making an Inventory

Stage 1.

Start from a policy area (PA). Create an inventory of which operational areas (OA) and goal statements exist within the policy area.

²² Report: JämStöd, Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten N2005:02, Sweden

Stage 2.

Assess and take account of the way that gender equality policy goals are relevant for the operations within the policy area.

Stage 3.

Assess and take account of the way that gender equality policy goals are not relevant for the operations within the policy area.

Stage 4.

Select one or more operational areas that are central to or in some other way strategically important from a gender equality perspective.

Survey and Analysis

Stage 5.

Describe the target group for the operational area (OA) that will be analysed?

Stage 6A.

Describe the gender patterns that are relevant to know in order to analyse the operational area.

Stage 6B.

Analyse how the relevant gender patterns are manifested (eg. statistically).

Stage 7.

Start from the relevant gender patterns that are highlighted in Stage 6. Analyse if women and men have the same rights, opportunities and obligations within the area. If it is not equal, describe in which way, and what the consequences are of this inequality.

Stage 8.

Describe what actions could lead to increased equality. Start from the operational area within and outside of the actual policy area.

Goal Formulation

Stage 9.

Analyse the previous goal formulation (OA goal) using the analysis that was done in Stages 5-8. Describe how well the goal formulation reflects the gender perspective within the OA. Describe if something is missing in the goal formulation.

Stage 10.

Improve or formulate a new OA goal.

Stage 11.

Identify appropriate indicators for the OA goal.

2.3 Method for studying resource allocations within specific programs²³

This method can be used to study a specific expenditure area, where resource allocations are analysed from a gender perspective. The model is further developed based on the work of Professor Diane Elson, from the University of Essex. The model defines the following four levels: input, activity, output, and effects.

Analytical frame

In order to analyse the allocation of funds by gender within the expenditure area, a number of questions are posed, that serve to frame the analysis.

- How many persons form the target group for the program?
- Which groups are included?
- How does the gender division look within the target group?
- How many inputs/activities is the program comprised of?
- How are the resources divided between different inputs/activities?
- How does the gender division appear amongst participants in the program?
- What criteria apply in order to receive funds from the program?
- What different types of activities are included in the program?
- How has the money been divided between women and men?
- What does this allocation of resources mean from a gender equality perspective?
- Which problems (technical, political and contents) arise from this analysis?

Model for the analysis

The following questions are used to guide the survey of the program and the allocation of financial resources:

Input:

How much money has been allocated?

What does the target group comprise of?

²³ The method has been applied in a pilot project in Denmark called “Ligestillingsvurdering af ressourcefordelingen – et “god praksis” eksempel på ældreområdet, Ligestillingsafdelingen, Socialministeriet, 2005

How many have participated in the program, disaggregated by sex? Does the target (for the program) reflect the target group?

Activities:

Which activities/inputs has the money been allocated to?
How are the activities/inputs designed and described?

Output:

What actual results/consequences have the activities had? Are the results as expected? In relation to women and men?

Has the allocation of resources in relation to the program had the desired effect? In relation to the goals for each activity? In relation to the operational areas goal? In relation to the overall political goal? In relation to the goal of mainstreaming the gender equality perspective? In relation to the stated gender equality goals?

The different project/program/activities within the area should be analysed using the above model.

2.4 Issues and questions for gender equality analysis²⁴

The following issue and questions were considered in a pilot project in England where the financial allocation of resources by gender was studied.

- The allocation of women and men within the whole target group (number, presented also by percentage, broken down by age, possibly broken down by ethnicity, rural/urban, etc.).
- The allocation of women and men that were actual recipients of an input (number, presented also in percentage, broken down by age, possibly broken down by ethnicity, rural/urban, etc.).
- What were the funds and the median value in kronor/euro per recipient? Was there a difference between women and men? In that case, what conceivable reasons were there?
- Did the recipient group receive an opportunity to provide their feedback on the inputs? What was the result? How did the different groups of women and men perceive the inputs?
- Did representatives of the target groups that were not recipients receive an opportunity to provide comments on the inputs? What was the result? How did the different groups of women and men perceive the inputs?

²⁴ Freely translated by the author from the report "Gender Analysis of Expenditure Project", Final Report, July 2004, HM Treasury UK, Crown Copyright, www.hm-treasury.gov.uk

- Was there a difference in the gender balance between the recipient groups and the target groups? If so, why? What were the reasons why women and men did not participate in/receive a share of the input under similar conditions? (childcare, gender patterns, information, etc.?)
- How could the causes/constraints be set aside so that both sexes would receive a share of the inputs under similar conditions? What measures would be required?
- What effect did the input have on the different groups of women and men?

3. Conclusive remark

This document gives examples on methods and initiatives used to integrate a gender perspective into different projects/programmes related to the public sector. Hopefully it has inspired discussions on how a clear gender equality perspective could be integrated into the planning and budgetary processes.

Additional Nordic gender equality analyses can be found at:

www.norden.org/gender

Reports with analysis methods, Gender Responsive Budgeting concepts and international experience

- Gender Budget Initiatives, Strategies, Concepts and Experiences*, Brussels 2001, www.unifem.undp.org
- Gender Budgets Make Cents, understanding gender responsive budgets*, Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay www.gender-budgets.org 2002
- Gender Budgets Make More Cents*, volume 2, Debbie Budlender and Guy Hewitt, Commonwealth
- Budgeting for equity, Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*, UNIFEM, Ronda Sharp, 2003, www.unifem.org
- Gender and Budgets*, Overview Report, Institute of Development Studies, 2003, Helena Hofbauer Balmori, Bridge development - gender
- Budgeting for all; Manual for local gender budget initiatives*, Jacintha van Beveren, Theera van Osch, Sheila Quinn, 2004,

Useable websites:

Nordiska Ministerrådet	www.norden.org/gender
Samlingssida för gender budgeting	WWW.GENDER-BUDGETS.ORG
Socialministeriet Danmark, jämställdhet	www.lige.dk
Gender statistik	devdata.worldbank.org/genderstats/home.asp
UNIFEM	www.unifem.undp.org
Commonwealth	www.thecommonwealth.org/gender
International Development Research Centre Canada	www.idrc.ca/gender
Womens Budget Group UK	www.wbg.org.uk
BRIDGE gender development info service on University of Sussex UK	www.ids.ac.uk/bridge
Institute for Democracy in South Africa	www.idasa.org.za
Tanzania Gender Networks Programme, TGNP	www.tgnp.co.tz
The World Bank	www.worldbank.org/wbi/publicfinance/gender.htm
The International Monetary Fund	www.imf.org