



# Jafnréttisstofa

## Sambætting - Ný leið til jafnréttis kynjanna

### Inngangur

Undanfarin ár hefur alþjóðleg umræða um jafnrétti kynjanna verið í auknum mæli á þann veg að réttindi kvenna séu óaðskiljanlegur hluti mannréttinda og forsenda frekara lýðræðis. Þessari áherslu hefur fylgt sú meginkrafa að einungis með því að konur og karlar sitji við sama borð þegar áhrif og völd eru annars vegar sé hægt að segja að skilyrðum lýðræðisins sé fullnægt. Kvenfrelsi er þannig forsenda lýðræðisþróunar.

Þessum nýju áherslum fylgja nýjar aðferðir í jafnréttismálum. Í stað þess að nálgast jafnrétti kynjanna sem sértækt viðfangsefni sem höfðar einungis til kvenna, er nú óðum að ryðja sér til rúms sú skoðun að jafnréttismál séu mál samfélagsins í heild. Langflestum er hagar að breytingum á þessu sviði og því eðlilegt að sem flestir taki þátt í umræðunni og breytingunum.

Á alþjóðavettvangi gengur þessi nálgun á jafnrétti kvenna og karla undir nafninu *mainstreaming* sem þýða mætti sem *sambætting* á íslensku. Þá er gert ráð fyrir að kynferði verði grundvallarforsenda þegar verið er að móta nýja stefnu eða taka ákvarðanir á opinberum vettvangi. Markmiðið er að flétta sjónarhorn kynferðis (gender perspective) inn í alla stefnumótun innan samfélagsins, endurskilgreina hefðbundin hlutverk kynjanna og gera bæði konum og körlum kleift að samþætta fjölskyldu- og atvinnulíf.

Þegar horft er á öll mál fyrst og fremst út frá því hvernig þau snerta konur annars vegar og karla hins vegar verða allir sem koma að stefnumótun og ákvarðanatöku að hafa þekkingu á jafnréttismálum. Sérfræðingar í jafnréttismálum fara nú með þennan málaflokk og hafa sérþekkingu á þessu sviði. Slíkir sérfræðingar eru lykilpersónur þegar sambætting er annars vegar því fræðsla um jafnréttismál er frumforsenda þess að sambættingin verði árangursrík.

Langtímamarkmiðið er svo auðvitað það að sjónarhorn kynferðis verði sjálfsagður hluti allrar ákvarðanatöku og verði alltaf lagt til grundvallar.

■ *Oft er talað um að kynhlutleysi sé eftirsóknarvert markmið í allri stefnumótun. Undir merkjum kynhlutleysis er þó oft litið framhjá sértækum þörfum og reynslu kvenna og karla. Sambætting er ekki það sama og kynhlutleysi.*

### **Skiptir kynferði máli í daglegu lífi?**

Kynferði hefur áhrif á líf okkar allra, hvort sem við erum launafólk, sjúklingar, atvinnulaus, stjórnendur, stjórnámálemenn, börn, fötluð eða af þjóðernislegum minnihluta. Ákvarðanir sem í fyrstu virðast hafa lítið að gera með kynferði, hafa oftast en ekki mismunandi áhrif á líf kvenna og karla. Opinberar aðgerðir geta ýmist haft þau áhrif að auka eða minnka mismunun eftir kynferði, þótt slíkt hafi hvorki verið tilætlað né fyrirséð.

Ástæða þessa er að konur og karlar hafa um margt ólíkar forsendur og ólíka reynslu. Kynin hafa ekki sama aðgang að félagslegri þjónustu eða efnahagslegum gæðum. Starfsmenntun, neysla og hvernig frístundum er eytt er að sumu leyti byggt á því hvort um konur eða karla er að ræða. Vinnuþingurinn er enn sem komið er ákaflega kynskiptur. Sú skipting endurspeglar allt í senn, mismunandi áhugasvið kynjanna, hefðir og venjur samfélagsins og tækifæri karla og kvenna til að afla sér menntunar og starfsreynslu. Það er því að verða útbreidd skoðun að þjónustustofnanir eins og t.d. heilsugæslu- og menntastofnanir verði að laga þjónustu sína að mismunandi þörfum kvenna og karla.

Ef taka á tillit til áhrifa kynferðis við stjórnun og skipulagningu samfélagsins verður að taka tillit til ólíkrar hegðunar, væntinga og þarfa bæði kvenna og karla. Þetta á ekki síst við þegar um völd og/eða efnahagsleg gæði er að ræða.

### **Forsendur samþættingar**

Oft er talað um að fjórar frumforsendur þurfi að vera til staðar þegar sjónarhorn kynjajafnréttis er fléttað inn í alla almenna stefnumörkun. Þær eru: upplýsingar um stöðu karla og kvenna, ábyrgð á framkvæmdinni, fræðsla um jafnréttismál og síðast en ekki síst aðferðir sem hægt er að beita til að ná fram jafnstöðu kynjanna á þennan hátt.

■ *Tryggja verður að kynferði sé á skipulagðan hátt tekið með í reikninginn við alla ákvarðanatöku til þess að forðast að það verði jaðarmálefni eða falli óbætt hjá garði.*

### **Upplýsingar**

Samþætting krefst meðvitaðrar viðleitni í þá átt að kynjajafnrétti sé ætíð útgangspunktur við alla áætlunargerð. Til þess að hægt sé að flétta sjónarhorn kynjajafnréttis inn í alla almenna stefnumótun er nauðsynlegt að vita hvernig ólík lífsafkoma kynjanna birtist. Með því að kyngreina tölfræðiupplýsingar er hægt að skoða á hvaða hátt líf og aðstæður kvenna og karla eru ólíkar. Einnig er mikilvægt að efla rannsóknir í kynjafræðum, þ.e. rannsóknir sem beinast að hógum kvenna og karla og samspili kynjanna. Öll slík vitneskja er frumfösenda þess að hægt sé að sníða átlanir að þörfum beggja kynja, eins og hugmyndafræði samþættingar byggir á.

## Ábyrgð

Á æðstu stöðum verður að vera vilji til að stuðla að jafnrétti og frá upphafi verður að vera skýrt hver ber ábyrgð á framkvæmdinni og hver markmiðin eru með jafnréttisvinnunni.

Ef jafnréttisvinnan á að skila árangri verður að gera ráð fyrir að einhverjir innan viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis hafi yfirumsjón með framkvæmdinni. Viðkomandi verða að geta fylgst með allri stefnumótun og geta gripið inn í og haft áhrif á ákvarðanatökuna ef hún er ekki í samræmi við þau markmið sem sett hafa verið á þessum vettvangi.

## Fræðsla

Með aukinni áherslu hafa jafnréttismál orðið að sérstökum málaflokki og til hafa orðið sérfræðingar. Þessi þróun hefur leitt til þess að mikil vitneskja er til staðar um jafnrétti kynjanna og hvernig hægt er að bera sig að til að gera það að veruleika. Nokkuð skortir hins vegar á að þessi vitneskja sé almenn. Fræðsla um jafnréttismál, bæði til handa þeim sem bera ábyrgð á stefnumótun og til almennings, er forsenda þess að samþætting beri árangur. Sérfræðingar í jafnréttismálum eru hér í lykilhlutverki því þeir hafa þekkinguna sem til þarf. Reynsla þeirra í vinnu á þessu sviði er sérlega mikilvæg þegar verið er að móta nýja stefnu sem byggir á sjónarhorni kynjajafnréttis í málaflokkum þar sem slíkt sjónarhorn hefur aldrei komið til álita áður. Þetta á til dæmis við í sjávarútvegsmálum eða iðnaðaruppbyggingu.

■ *Reynslan hefur sýnt að stjórnendur eru í lykilstöðu til að ná fram árangri í jafnréttismálum.*

## Aðferðir

Samþætting byggir fyrst og fremst á því að þróa aðferðir sem tryggja að tillit sé tekið til sjónarmiða og hagsmuna beggja kynja við alla ákvarðanatöku. Ef taka á upp slíka aðferðafræði verða stjórnendur að sýna frumkvæði og tileinka sér nýjan hugsunarhátt og vinnubrögð.

Byrja þarf á því að skoða hvaða áhrif ákvarðanatakan hefur á stöðu beggja kynja. Afla þarf upplýsinga um stöðu karla og kvenna í viðkomandi málaflokki og þróa aðferðafræði sem tekur sjónarmið og hagsmuni beggja kynja með í reikninginn. Mikilvægt er að þessi vinna sé unnin á kerfisbundinn hátt og hún fléttuð inn í aðra starfsemi stofnunar eða fyrirtækis. Þetta má framkvæma með ýmsum hætti. Algengt er að búnir séu til gátlistar sem notaðir eru við stefnumótun. Þannig er hægt að tryggja að sjónarmið kynjajafnréttis sé ætíð haft til hliðsjónar í ákvarðanatökunni. Hér á eftir eru sýnishorn af slíkum gátlista.

## Gátlisti

### 1. Kortlagning – Almennar og sértækar upplýsingar um stöðu kynjanna

Áður en hafist er handa við að marka nýja stefnu verður að þekkja stöðu mála. Því þarf að byrja á því að afla upplýsinga um stöðu kvenna og karla. Slíkar upplýsingar þurfa bæði að vera almenns eðlis og sértækar varðandi málaflokkinn sjálfan.

Almennar upplýsingar um stöðu kvenna og karla varða t.d. efnahagslega afkomu kynjanna, atvinnumöguleika kvenna og karla, aðgengi þeirra að velferðarþjónustu og þátttöku í stjórnámálum.

Sértækar upplýsingar sem hér skipta máli fara að nokkru leyti eftir málaflokknum sem um ræðir. Ef t.d. er verið að móta nýja stefnu í sjávarútvegsmálum þarf að afla upplýsinga um stöðu karla og kvenna í fiskiðnaði og hvernig verk- og tekjuskiptingin er í greininni. Einnig þarf að beina ljósinu að því hver tekur ákvarðanir og hvernig hagsmunum er forgangsraðað. Málaflokk eins og heilbrigðismál þarf ef til vill að nálgast á annan hátt. Grundvallarreglan er þó sú að öll tölfræði sem notuð er til að taka ákvarðanir er kyngreind. Þannig er hægt að spá fyrir um útkomuna, annars vegar fyrir konur og hins vegar fyrir karla.

■ *Fella þarf sjónarhorn kynjajafnréttis inn í alla stefnumótun. Það þarf að vera einn þáttur sem liggur til grundvallar forkönnunum og það þarf að taka með í reikninginn þegar verið er að gera kostnaðaráætlanir.*

**2. Þátttaka kvenna í ákvarðanatökunni** – Því jafnari sem hlutföll karla og kvenna eru þar sem verið er að móta nýja stefnu, því meiri líkur eru á því að ákvarðanir sem teknar eru endurspegli bæði hagsmuni kvenna og karla. Þess vegna er mikilvægt að ganga úr skugga um hvort verið sé að nýta hæfileika og menntun bæði kvenna og karla þegar verið er að móta stefnu og taka ákvarðanir. Þetta á einnig við þar sem verið er að setja pólitísk markmið. Þar sem konur eru færri en karlar gæti komið sér vel að hafa aðgang að gagnabanka þar sem hæfar konur væru á skrá og hægt væri að grípa til. Það sama gildir þar sem karlar eru í minnihluta.

**3. Áhrif stefnumótunar á konur og karla** – Tryggja þarf að sjónarmið kynjajafnréttis séu höfð með frá upphafi. Það er mun erfiðara að taka tillit til slíkra sjónarmiða þegar farið hefur verið af stað. Við stefnumótunarvinnuna getur verið gott að hafa til hliðsjónar spurningar í líkingu við þær sem hér fara á eftir:

- Er tekið með í reikninginn hvort tillögurnar eða aðgerðirnar muni leiða til aukins kynjajafnréttis, eða a.m.k. ekki gera hag þess kyns sem þegar á undir högg að sækja enn verri?
- Hefur breytt stefna áhrif á þátttöku kynjanna? Mun hún hafa hvetjandi/letjandi afleiðingar fyrir aðgang bæði kvenna og karla að efnahagslegum gæðum, auðlindum eða þeim afurðum sem af henni fást? Svára kröfur um framleiðni og markaðssókn þörfum beggja kynja?
- Hvaða þýðingu hefur breytt stefna fyrir fjölskyldulíf kvenna og karla? En atvinnuþátttöku þeirra, félagslíf og stjórnmalapátttöku?
- Hefur breytt stefna einhver áhrif á kynskiptingu vinnumarkaðarins? Stuðlar hún að meiri blöndun eða er fyrirsjáanlegt að vinnumarkaðurinn verði enn kynskiptari en hingað til?

**4. Þekking og kunnátta starfsfólks** – Þekking á jafnréttismálum er ekki meðfædd heldur eru þau eins og hver annar málaflokkur sem þarf að kynna sér. Starfsfólk sem kemur að stefnumótun þarf þess vegna að fá þjálfun og tækifæri til að öðlast hæfni í að meta hvaða áhrif stefnan hefur á konur og karla. Yfirmenn á hverjum stað þurfa að

tryggja að starfsfólk öðlist slíka færni, t.d. með þátttöku í námskeiðum eða á annan hátt.

■ *Samþætting er fyrst og fremst ný aðferðafræði við stefnumótun þar sem hagsmunum beggja kynja er gert jafn hátt undir höfði.*

**5. Mat** – Mikilvægt er að gera sér grein fyrir hvers konar gögn liggja til grundvallar þegar verið er að taka ákvarðanir. Til dæmis þarf að skoða hvort þær skýrslur og úttektir sem til eru meti hvaða afleiðingar breytt stefna hefur á líf kvenna og karla. Í framhaldi af því er hægt að gera ráðstafanir til að tryggja að gagnagrunnur verði til þar sem þessar upplýsingar liggja fyrir.

Þegar búið er að fara yfir slíkan gátlista er hægt að þróa aðferðir sem tryggja að hagsmunir og sjónarmið karla og kvenna séu lögð til grundvallar við stefnumótun.

### **Samantekt**

Samþætting er að ryðja sér til rúms sem aðferð í jafnréttisbaráttunni. Þær aðgerðir sem hingað til hafa verið notaðar í þessum málaflokki hafa frekar miðað að sértækum aðgerðum til að bæta stöðu kvenna. Hér verður reynt að draga fram og útskýra frekar nokkra þá þætti sem liggja að baki hugmyndum um samþættingu.

- Þegar verið er að samþætta sjónarhorn kynjajafnréttis inn í alla almenna stefnumótun er það grundvallaratriði að ólíkir þættir í lífi og hugmyndum karla og kvenna liggi fyrir og aðgerðirnar séu mótaðar á þeim grundvelli. Það verður því að vanda vel til undirbúnings slíkra verkefna og þau verða að byggja á traustum aðferðafræðilegum grunni. Nauðsynlegt er að vita hvernig á að bera sig að þegar farið er út í aðgerðir á sviðum sem hingað til hefur verið litið á sem kynhlutlaus.
- Ef samþætta á jafnréttissjónarhornið inn í alla almenna stefnumótun, verður að vera vilji til þess í æðstu stjórnunarstöðum. Nauðsynlegt er að ákveðinn aðili sé ábyrgur fyrir framkvæmd verkefna og að hann sé þannig staðsettur innan stjórnkerfisins að hann eigi auðvelt með að hafa áhrif á framvindu mála.
- Kerfisbundið og markvisst á að samþætta sjónarhorn jafnréttis inn í alla almenna stefnumörkun. Einnig þarf að taka tillit til kynjajafnréttis þegar verið er að meta afleiðingar laga, reglugerða og þegar kostnaðaráætlanir eru gerðar.
- Mikilvægt er að sjónarmið beggja kynja komi skýrt fram þar sem ákvarðanir eru teknar. Þetta þýðir að fjölga þarf konum umtalsvert í stjórnunarstöðum og tryggja aðgengi kvenna að ákvarðanatöku með öðrum hætti.

■ *Samþættingu ætti aldrei að setja undir hatt sparnaðar eða hagkvæmnissjónarmiða. Ekki er hægt að tala um lýðræði fyrr en jöfn þátttaka karla og kvenna á öllum sviðum samfélagsins hefur verið tryggð.*

### **Hvernig er hægt að fjölga konum í stjórnunarstöðum?**

Samstarf kvenna og karla í stjórnunarstöðum eykur líkur á að ákvarðanir taki mið af þörfum beggja kynja. Eins og staðan er í dag eru konur færri í stjórnunarstöðum, jafnvel á þeim sviðum þar sem mikill meirihluti starfsfólks er konur. Þar sem konur eru áberandi færri en karlar gæti komið sér vel að koma upp listum með hæfum konum og nota þá til viðmiðunar þegar stöður losna með það fyrir augum að jafna hlutfall karla og kvenna. Einnig er hægt að auglýsa sérstaklega eftir konum í stöður þar sem þær eru færri. Það sama á við þar sem karlar eru í minnihluta.

Mikilvægt er að bæði konur og karlar sitji í nefndum þar sem ákvarðanir eru teknar um ráðningar. Þannig aukast líkur á því að reynslu og þekkingu bæði kven- og karlumsækjenda verði gert jafnhátt undir höfði.

### **Samþætting á alþjóðavettvangi**

Undanfarin 25-30 ár hafa málefni kvenna og mikilvægi starfa þeirra verið æ meira til umræðu þar sem stefnumótun fer fram. Þetta á við bæði á alþjóðavettvangi sem og innan einstakra þjóðríkja. Aukið vægi þessa málaflokks er m.a. áberandi á stórum alþjóðlegum ráðstefnum. Þar má nefna t.d. mannréttindaráðstefnuna í Vín 1993, Mannfjöldaráðstefnuna í Kaíró 1994 og Félagsmálaráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Kaupmannahöfn 1995. Krafa kvenna þá var um aukna þátttöku og áhrif á ákvarðanir og stefnumótun sem þar var lagður grunnur að.

Augljóst er að sértækar aðgerðir í þágu kvenna duga ekki einar og sér til aukinna áhrifa kvenna á alþjóðavettvangi. Annars konar nálgun þarf að koma til.

■ *Samþætting, er ekki sama og kynhlutleysi, því með kynhlutleysi er auðveldlega hægt að líta framhjá sértækum þörfum og reynslu karla og kvenna.*

Í lokaályktun Kvennaráðstefnunnar í Peking 1995 var lögð áhersla á að sjónarhorn kynjajafnréttis sé fléttað inn í alla opinbera stefnumótun. Þessi áhersla komi til viðbótar nauðsynlegum sértækum aðgerðum til að bæta stöðu kvenna. Aðferðafræði samþættingar kemur eflaust til með að þróast hratt á næstu árum og áratugum. Nú þegar hefur þessi aðferðafræði verið tekin upp innan alþjóðlegra stofnana eins og OECD, ESB og hjá Evrópuráðinu. Framkvæmdastjórn ESB hefur t.a.m. haft samþættingarstefnuna að hornsteini atvinnustefnu sinnar síðan 1999. Þau þjóðríki sem lengst eru komin í því að samþætta sjónarhorn kynjajafnréttis inn í alla almenna stefnumörkun eru Norðurlöndin og ríki Norður-Evrópu.

Hér á landi voru fyrstu skrefin í samþættingarátt stigin í verkefnum sem unnin voru á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar í samstarfi við Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ, og í framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum 1998-2001 var sjónarhorn samþættingar lagt til grundvallar.

Upplýsingar og ráðgjöf um samþættingu er hægt að fá hjá Jafnréttisstofu s. 460 6200, [jafnretti@jafnretti.is](mailto:jafnretti@jafnretti.is).

**Skrifstofa jafnréttismála, september 1997.**

**Uppfært og endurskoðað af Jafnréttisstofu, október 2001.**