



EfNAHAGS- OG
VIÐSKIPTARÁÐUNEYTIÐ

Kyngreining efnahagsáætlunar

Áfangaskýrsla I

Áfangaskýrsla fyrir meginmálaflokk efnahags- og viðskiptaráðuneytisins í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð (KHF). Verkefnið verður unnið á þremur árum og lokaskýrsla verður tilbúin árið 2014. Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir framvindu fyrsta áfanga verkefnisins.

Samantekt

Verkefni viðskipta- og efnahagsráðuneytisins í kynjaðri fjárlagagerð felst í að greina núverandi efnahagsáætlun út frá hugsanlegum áhrifum á kynin. Mikilvægt er að verkefnið stuðli að vitundarvakningu og auki þekkingu á kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð. Í fyrsta áfanga voru verkefni í tengslum við meginviðfangsefni efnahagsáætlunar greind út frá því hvort á þeim sé kynjavinkill og mælikvarðar skilgreindir. Fyrsta verkefni hópsins er „Atvinnustefna mótuð“ sem fellur undir viðfangsefnið Fjárfesting og starfsumhverfi atvinnulífs. Til lengri tíma er ætlunin að kynjasjónarmiða verði gætt við gerð efnahagsáætlana og vonast er til að aukinn skilningur verði á því að hafa kynjasjónarmið í huga þegar mikilvægar efnahagsákvæðanir eru teknar. Það er ekki síst mikilvægt að meta framtíðaráhrif ákvæðana á kynin þegar um aðhaldsaðgerðir er að ræða. Mikið er af góðum kyngreinanlegum gögnum sem auðvelt er að nálgast á vefnum hjá ýmsum opinberum aðilum. Í fyrstu áfangaskýrslu ráðuneytisins er tekið dæmi um mælikvarða og hvernig nota má þá til að greina stöðu kynjanna og til stefnumótunar í þessu tilfalli á mótun atvinnustefnunnar bæði m.t.t. atvinnuþátttöku, aðgreindum vinnumarkaði og byggðasjónarmiðum. Áætlað er að verkefninu ljúki um mitt ár 2014.

Um verkefnið

Verkefni/meginmálaflokkur	Kyngreining efnahagsáætlunar	Dags	15.06.2012
Lýsing verkefnis	<p>Verkefnið felst í að greina núverandi efnahagsáætlun út frá hugsanlegum áhrifum á kynin. Skilgreina þarf hvaða gögn eru aðgengileg greind eftir kynjum en koma ekki fram í efnahagsáætlun. Jafnframt skoða hvaða gögnum er safnað án þess að þau séu kyngreinanleg, hvaða gögnum er ekki safnað og möguleika á að safna þeim. Mikilvægt er að verkefnið stuðli að vitundarvakningu og auki þekkingu á kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð.</p> <ul style="list-style-type: none">• Núgildandi efnahagsáætlun verður greind út frá hugsanlegum kynjasjónarmiðum vegna ársins 2012. Farið verður yfir það hvaða gögn eru til kyngreind og hvaða gögn vantar. Fyrst og fremst verða gögn sem notuð eru til að greina stöðu og horfur í efnahagsmálum skoðuð, m.a. gögn sem varða mannfjölda, vinnumarkað og heimilin.• Mælikvarðar sem hægt er að nota til að kyngreina núverandi efnahagsáætlun verða skilgreindir og jafnframt gögn sem þarf að kyngreina til að hægt sé að greina út frá þeim mælikvörðum til framtíðar.• Umfang verkefnisins nær til þess að greina núverandi möguleika á að greina kynjaáhrif þeirra málefna sem tekin eru fyrir í efnahagsáætlun. Skilgreina mælikvarða sem eru til kyngreindir, skilgreina hvaða gögn vantar og hvaða möguleiki er á að safna þeim gögnum. Efnahagsáætlanir taki síðan mið af kynjasjónarmiðum í ríkari mæli á tímabilinu til 2014. Í lokaskýrslunni verði tekin saman staða efnahagsáætlunar út frá kynjasjónarmiðum auk þess sem gátlisti verði tekinn saman fyrir verklag við gerð kynjaðra efnahagsáætlana. <p>Tekið verði tillit til áhrifa efnahagsáætlana á kynin og aðrar áætlanir opinberra aðila taki mið af því.</p>		

<p>Markmið verkefnis</p>	<p>Meginmarkmið:</p> <p>Að efnahagsáætlun fyrir árið 2014 verði kyngreind að því marki sem mögulegt er og að við gerð hennar verði tekið tillit til kynjaáhrifa.</p> <p>Vörður verkefnisins:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkefnislýsing tilbúin um áramótin 2011/2012. • Áfangaskýrslur tilbúnar í júní ár hvert. • Texti fyrir fjárlagafrumvarp tilbúinn síðustu vikuna í júní ár hvert. • Lokaskýrsla tilbúin í júní 2014 vegna ársins 2015. <p>Fyrir fyrstu áfangaskýrsluna verði eftirfarandi markmiðum náð:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Núverandi efnahagsáætlun verði greind út frá kynjasjónarmiðum. • Mælikvarðar verði skilgreindir. <p>Markmið verkefnisins til lengri tíma eru eftirfarandi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kynjasjónarmiða verði gætt við gerð efnahagsáætlana. • Aukinn skilningur á mikilvægi þess að hafa kynjaáhrif í huga þegar mikilvægar efnahagsákvæðanir eru teknar og ekki síst hvaða framtíðarafleiðingar eru líklegar. • Sjá jafnframt exel skjal.
<p>Jafnréttismarkmið verkefnis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stuðla að jöfnum áhrifum karla og kvenna í þjóðfélaginu. • Stuðla að efnahagslegu jafnræði á milli kvenna og karla. • Tölfræði verði greinanleg eftir kyni.

Greining og niðurstöður

Meginviðfangsefni efnahagsáætlunar í nóvember 2011 eru sex. Þau eru eftirfarandi

1. Fjárfestingar og starfsumhverfi atvinnulífs.
2. Opinber fjármál.
3. Vinnumarkaður, menntun og velferð.
4. Skuldaaðlögun heimila og fyrirtækja.
5. Endurreist fjármálakerfi.
6. Umgjörð peningastefnu og afnám gjaldeyrishafta.

Markmið hvers viðfangsefnis eru eftirfarandi:

1. Leiða efnahagsbata Íslands með aukningu í fjárfestingum þannig að hlutfall fjárfestingar af landsframleiðslu hækki úr 13% í 20% árið 2013. Bæta viðskiptaumhverfi með því að skerpa á lagaumhverfi fyrirtækja.
2. Ná jafnvægi í opinberum fjármálum, greiða niður skuldir, lækka vaxtakostnað ríkissjóðs og hækka lánshæfi ríkisins og sveitarfélaga.
3. Lágmarka tjón af langtímaatvinnuleysi, auðvelda atvinnulausum atvinnuþátttöku á ný og búa í haginn fyrir sköpun nýrra starfa. Atvinnuleysi verði komið niður fyrir 5% 2015. Jafna aðstöðu fólks á eignamarkaði og leigumarkaði.
4. Lokið verði við frágang skuldamála heimila, lítilla og meðalstórra fyrirtækja fyrir lok árs 2011. Öllum tilboðum um endurskipulagningu skulda fyrirtækja verði lokið fyrir árslok 2011.
5. Áframhaldandi hagræðing bankakerfisins, virkari miðlun sparnaðar til arðbærra verkefna í efnahagslífinu og efling fjármálamarkaða.
6. Losað verði um gjaldeyrishöft í samræmi við áætlun ríkisstjórnar og Seðlabankans. Á sama tíma verði umgjörð peningastefnunnar styrkt, bæði með breytingum á lögum um Seðlabankann og mótun nýrrar peningastefnu.

Í fylgiskjali „Aðgerðir í tengslum við efnahagsáætlun“ eru 72 sundurliðar aðgerðir stjórnvalda sem ætlað er að ná þessum markmiðum.

Í þessum áfanga er eitt verkefni „Atvinnustefna mótuð“ undir meginviðfangsefninu *Fjárfestingar og starfsumhverfi atvinnulífs* skoðað. Einnig var farið yfir aðgerðir í tengslum við efnahagsáætlunina og metið hvort á þeim séu kynjasjónarmið. Í næsta áfanga verður verkefninu „Atvinnustefna mótuð“ lokið og öðru verkefni „Regulegar skýrslur um skuldaúrvinnslu“ undir meginviðfangsefninu *Skuldaaðlögun heimila og fyrirtækja* bætt við. Þau verða greind út frá aðferðafræði kynjaðarar hagstjórnar. Þessi tvö verkefni eru mjög ólík annars vegar stefnumótun til framtíðar og hins vegar uppgjör fortíðar þar sem um greiningu á stöðu mismunandi hópa í þjóðfélaginu er að ræða. Bent verður á þá mælikvarða sem hægt er að nota til að greina mismunandi stöðu kynjanna í þessum tveimur verkefnum. Í þeim tilfellum sem kyngreind gögn vantar munum við meta hvort hægt er að safna þeim með auðveldum hætti.

Verkefni 1 – Atvinnustefna mótuð

Ástæða þess að verkefnið „Atvinnustefna mótuð“ var valið til greiningar er m.a. að um stefnumótunarverkefni er að ræða sem er í vinnslu og því auðvelt að koma inn kynjasjónarmiðum í framgangi verkefnisins. Einnig eru mörg kynjasjónarmið tengd þessu verkefni samanber greiningu hér að neðan sem byggð er á gögnum frá Hagstofu Íslands. Vonast er til að hægt verði að hafa áhrif á aðferðafræði við stefnumótun annarra viðfangsefna og þar með efnahagsáætlun stjórnvalda. Á þessu stigi er ekki um djúpa greiningu að ræða heldur er hugsunin sú að koma verkefninu af stað til að byggja frekari greiningar á.

Verkefnið byggir á stefnumörkun skilgreindri í verkefninu Ísland 2020. Sú stefnumörkun byggir á niðurstöðum „2020 Sóknaráætlunar“ ,en þar náðist breið samstaða um meginmarkmið atvinnustefnu fyrir Ísland til 2020. Skilgreindir voru nokkrir meginþættir, m.a. að atvinnustefna fyrir Ísland byggir á samkeppnishæfu rekstrarumhverfi, áherslu á vaxtargreinar, myndun klasa, sátt um auðlinda- og umhverfismál og einföldun stjórnkerfis og stjórnsýslu.

Meginmarkmið verkefnisins er að í atvinnustefnunni verði að finna áherslur stjórnvalda til eflingar fjölbreytts atvinnulífs og atvinnuþróunar í landinu þar sem m.a. verður byggt á samkeppnishæfni, sérstöðu og styrkleikum Íslands. Grundvöllur atvinnustefnunnar skal vera fjölbreytni, **jafnræði**, heilbrigðir viðskiptahættir, **jafnrétti** og græn atvinnuuppbygging í samræmi við hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar.

Verkefnisstjórn verkefnisins „Atvinnustefna mótuð“ hefur samþykkt eftirfarandi útgangspunkta við mótun atvinnustefnunnar

- Hlutverk stjórnvalda er að skapa atvinnulífinu samkeppnishæft rekstrarumhverfi og tryggja áreiðanlega og skilvirka stoðþjónustu.
- Horft verður til styrkleika starfandi atvinnugreina.
- Horft verður til tækifæra í nýsköpun og þróun.
- Menntun sem forsenda öflugs atvinnulífs.
- Skilgreindar verða leiðir og hvatar til þess að markmið stefnunnar náist.

Styrkleikar og veikleikar markaðarins hafa verið greindir með SVÓT greiningu.

Vinnuhópar verkefnisins skilgreindu eftirfarandi styrkleika:

- Auðlindir (vatn, orka, sjór, land).
- Mannauður (þekking, dugnaður o.fl.).
- Tækniþekking.
- Innviðir (upplýsingatækni).
- Ímynd og áhugi á landinu.
- Stuttar boðleiðir.
- Menntakerfið.
- Sveigjanlegur vinnumarkaður.
- Kjölfesta í frumframleiðslugreinum.
- Lega lands.
- Opin fyrir tækninýjungum.
- Þekking á nýtingu auðlinda.

- Hugmyndaauðgi.
- Lífsgæði og velferð.

Vinnuhópar verkefnisins skilgreindu eftirfarandi veikleika:

- Fjárskort í nýsköpun.
- Menntakerfi mætir ekki þörfum atvinnulífs.

Í stefnumótun í atvinnustefnu eru ýmis kynjasjónarmið. Má benda á þann styrkleika sem fellst í mikilli atvinnuþátttöku og háu menntunarstigi kvenna og karla. Á sama hátt má benda á veikleika sem felst í því aðvinnumarkaðurinn og val á menntun er kynskiptur. Ástæða er til að greina þessa þætti nánar og setja sér markmið um að efla hlut kvenna eða karla á mismunandi sviðum eftir því sem við á. Ef tafla 1 hér að neðan er skoðuð þá sést aðatvinnuþátttaka (gögn Hagstofu fyrir apríl 2012) er há hjá báðum kynjum, hún er þó hærrí hjá körlum en konum. Atvinnuleysi kvenna er lægra en karla. Í þessu tilfelli er hægt að greina atvinnuleysið frekar eftir búsetu, lengd atvinnuleysis og menntun til að fá nákvæmari mynd af stöðunni á vinnumarkaði. Mikið er til af gögnum bæði hjá Hagstofu Íslands sem mælir atvinnuleysi í könnunum og Vinnumálastofnun sem heldur utan um skráð atvinnuleysi¹. Því er auðvelt að greina vinnumarkaðsgögn nokkuð nákvæmlega og meta aðstæður á vinnumarkaði út frá kynjasjónarmiðum. Þær niðurstöður má nota til að móta áherslur í atvinnusköpun og menntunarþörf. Í töflu 1 er dæmi um gögn greind eftir kyni, starfsstétt og búsetu. Þar sést að búseta hefur mikil áhrif á það hversu hátt hlutfall kynjanna starfar í hverri grein. Mikill munur er á hlutfalli sérfræðinga bæði eftir kyni og landssvæðum. Meðal annars eru 29% kvenna á höfuðborgarsvæðinu sérfræðingar, en 56% kvenna á landsbyggðinni. Hlutfallslega færri karlar en konur eru sérfræðingar bæði á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni, 21% karla á höfuðborgarsvæðinu eru sérfræðingar og 31% þeirra á landsbyggðinni. Það eru hins vegar athyglisverðar niðurstöður sem fást þegar hlutfall kvenna og karla af heildarfjölda á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni er skoðað. Enginn munur mælist þar á milli kynjanna.

¹ Munur er á aðferðafræði Hagstofu og Vinnumálastofnunar. Vinnumálastofnun mælir skráð atvinnuleysi, þ.e. þá sem eiga rétt á atvinnuleysisbótum. Hagstofan framkvæmir könnun þar sem atvinnuleysi er metið, þar telst sá sem er ekki í vinnu og að leita sér að starfi atvinnulaus sem og þeir sem eru komnir með vinnu en bíða eftir að hefja störf. Hagstofan telur því námsmenn sem leita sér að störfum að vori til atvinnulausra sem og alla aðra sem eru í atvinnuleit en eiga ekki rétt á atvinnuleysisbótum.

Mælikvarðar	karlar	konur	alls
Atvinnuþátttaka	81,9	78	80
Atvinnuleysi	8,1	6,8	7,5
Kynjahlutföll í mismunandi atvinnugreinum alls			
Stjórnendur og embættismenn	11%	7%	9%
Sérfræðingar	17%	26%	21%
Sérmenntað starfsfólk	13%	18%	16%
Skrifstofufólk	2%	8%	5%
Þjónustu- og verslunarfólk	15%	29%	22%
Bændur og fiskimenn	8%	1%	5%
Iðnaðarmenn	21%	3%	12%
Véla- og vélgæslufólk	8%	1%	5%
Ósérhæft starfsfólk	6%	6%	6%
Kynjahlutföll í mismunandi atvinnugreinum á höfuðborgarsvæðinu			
Stjórnendur og embættismenn	12%	7%	9%
Sérfræðingar	21%	29%	24%
Sérmenntað starfsfólk	16%	20%	18%
Skrifstofufólk	2%	8%	5%
Þjónustu- og verslunarfólk	17%	28%	22%
Bændur og fiskimenn	2%	0%	1%
Iðnaðarmenn	19%	1%	10%
Véla- og vélgæslufólk	7%	1%	4%
Ósérhæft starfsfólk	5%	5%	5%
Kynjahlutföll í mismunandi atvinnugreinum utan höfuðborgarsvæðisins			
Stjórnendur og embættismenn	9%	7%	8%
Sérfræðingar	31%	56%	87%
Sérmenntað starfsfólk	27%	38%	65%
Skrifstofufólk	4%	19%	23%
Þjónustu- og verslunarfólk	38%	83%	121%
Bændur og fiskimenn	57%	10%	67%
Iðnaðarmenn	75%	14%	88%
Véla- og vélgæslufólk	31%	4%	34%
Ósérhæft starfsfólk	20%	17%	37%
mannfjöldi hlutfall af heild	50%	50%	
mannfjöldi á landsbyggðinni hlutfall af heild	50%	50%	
mannfjöldi á höfuðborgarsvæðin hlutfall af heild	51%	49%	

Tafla 1: Gögn sem hægt væri að byggja mælingar á stöðu kvenna og karla á vinnumarkaði út frá starfstétt og búsetu.

Þau gögn sem birt eru hér að ofan gefa ekki tilefni til að álykta að konum fari fækkandi á landsbyggðinni umfram karla. Greina þyrfti upplýsingar um hlutfall kvenna og karla af heildarfjölda nánar niður á landssvæði samanber niðurstöður í skýrslu Byggðastofnunar sem birt var í byrjun

sumars. Þar sem fram kemur m.a. að brottflutningur kvenna af landsbyggðinni sé stigvaxandi vandamál. Margt fleira væri áhugavert að greina í þessu sambandi, m.a. þær upplýsingar sem tilgreindar eru í töflu 2 hér á eftir.

Annað sem þyrfti að skoða
kynjaflutföll hjá hinu opinbera
menntun
% lokið framhaldsskóla
% lokið grunnnámi í háskóla
% lokið framhaldsnámi í háskóla
búferlaflutningar

Tafla 2: Gögn sem hægt væri að skoða til að skoða stöðu kvenna og karla á opinberum markaði, eftir menntun og búsetu.

Gögnin í þessu tilfalli eru fenginn frá Hagstofunni. Þau eru byggð á gögnum ársins 2011 nema atvinnuleysi og atvinnuþátttaka sem eru byggð á gögnum apríl mánaðar 2012. Mikið magn upplýsinga er á heimasíðu Hagstofunnar sem eru öllum opin. Staða okkar í gagnasöfnun er mjög góð á alþjóðlegan mælikvarða og aðgengi að þeim auðvelt. Aðilar sem safna gögnum sem aðgengileg eru öllum eru m.a. Hagstofan, Seðlabanki Íslands, Ríkisskattstjóri, Vinnumálastofnun.

Í töflu 3 hér á eftir er yfirlit yfir ýmis gögn sem mikilvæg eru til greiningar á þjóðhagsstærðum. Þessi tafla var unnin á þann hátt að farið var yfir mögulega mælikvarða til að meta stöðu og horfur í efnahagsmálum. Mælivarðar voru kortlagðir út frá því hvar gögnin eru vistuð, hvort þau eru kyngreind og, ef ekki, þá hvort mögulegt sé að kyngreina þau.

Mælikvarðar	▼ samtals	▼ kyn	▼ mælt nú þegar	▼ hægt að mæla	▼ vistað hjá
Mannfjöldi	x	x	frá 1841		Hagstofa
Meðalaldur	x	x	frá 1841		Hagstofa
Hjúskaparstaða og fjölskylda	x	x	x		
Búferlaflutningar	x	x	frá 1961		
Vinnumarkaður					Hagstofa, VMST
atvinnuþátttaka	x	x	x		Hagstofa, VMST
atvinnuleysi	x	x	x		Hagstofa, VMST
laun	x	x	x		Hagstofa
tekjudreifing	x	x	x		Hagstofa
Menntun					
menntunarstig	x	x	x		Hagstofa
tegund menntunar	x	x	x		Hagstofa
Heimili					
fjöldi	x	x	x		Þjóðskrá
skuldir	x	x	x		SÍ, FJR
ráðstöfunartekjur	x	x	x		RSK, Hagstofa
sparnaður/form	x	x	x		RSK, SÍ
skattgreiðslur/form	x	x	x		RSK, fjr
millifærslur/form					Velferðarsvið, RSK
fjárhagsstaða	x	x	x		RSK
Landsframleiðsla					
hagvöxtur	x		x		Hagstofan
Fyrirtæki					
stofnun fyrirtækja	x				Fyrirtækjaskrá
gjaldþrot	x				Fyrirtækjaskrá
efnahagur	x				RSK
starfsmenn	x		x		Hagstofa
flokkun ÍSAT	x				Hagstofa
framkvæmdarstjórar og stjórnir fyrirtækja	x	x	x		Hagstofa
velta	x				Hagstofa
efnahagsyfirlit	x				Hagstofa
rekstraryfirlit	x				Hagstofa
Ferðamál					
hlutur ferðaþjónustu í landsframleiðslu	x				Hagstofa
ferðavenjur	x	x			Hagstofa
gisting	x		x		Hagstofa
farþegar	x		x	x	Hagstofa
fjarskipti	x		x	x	Hagstofa
tækni	x		x	x	Hagstofa
neysla	x		x	x	Hagstofa
vísitala launa	x		x		Hagstofa
vísitala neysluerðs	x				Hagstofa
vísitala byggingarkostnaðar	x				Hagstofa
vísitala framleiðslukostnaðar	x				Hagstofa
neysla á mann	x		x	x	Hagstofa
Útanríkisverslun					
vöru- og þjónustuviðskipti	x				Hagstofa

Tafla 3: Ýmis gögn sem mikilvæg eru til að greina stöðu og horfur í efnahagsmálum.

Niðurstöður þessarar áfangaskýrslu eru þær að taka þarf tillit til kynjasjónarmiða í byrjun stefnumótunarferlis. Öðruvísi er ekki hægt að mæla með sannanlegum hætti áhrif hinna ýmsu aðgerða stjórnvalda á kynin. Ef ómálefnalegt misræmi kemur í ljós þá þurfa stjórnvöld að setja sér markmið til mótvægis. Ein leið væri að stjórnvöld myndu setja sér verklagsreglur um að kynjasjónarmið sem séu höfð í öndvegi við markmiðssetningu fjárlagagerðar.