



UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Greining á framlögum til þróunarsamvinnu

Áfangaskýrsla I

Áfangaskýrsla fyrir meginmálaflokk utanríkisráðuneytisins 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.

15. júní 2012

Samantekt

Verkefnið snýr að greiningu á framlögum Íslands til þróunarsamvinnu með tilliti til þess hvort þeim er ætlað að stuðla að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna, en í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011-2014 er jafnrétti kynjanna þverlægt mállefni og lögð er áhersla á að bæði kynin hafi jöfn tækifæri til áhrifa, þátttöku og ábata af verkefnum Íslands. Um er að ræða framhald og útvíkkun á tilraunaverkefni í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð (2010) þar sem greind voru þau framlög til þróunarsamvinnu sem utanríkisráðuneytið fer með (60%), en frá og með 2011 bættust verkefni Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (40%) við greininguna. Hvað viðvíkur eyrnamerknum framlögum á vegum utanríkisráðuneytisins hefur greining leitt í ljós að hlutfall verkefna sem hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að meginmarkmiði eða er ætlað að stuðla að því á marktækan hátt námu 73,9% árið 2009, 69,9% árið 2010 og 83,0% árið 2011. Samskonar greining á verkefnum ÞSSÍ leiddi í ljós að hlutfallið nam 77,2% árið 2011. Af því leiðir að af allri tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands árið 2011 (65% af heildarframlögum til málaflokksins), þ.m.t. eyrnamerkt framlög til alþjóðastofnana og félagasamtaka, er 79,4% þeirra ætlað að stuðla að kynjajafnrétti. Í verkefnalýsingunni eru sett fram markmið um að hlutfall eyrnamerktra framlaga á vegum utanríkisráðuneytisins sem ætlað er að stuðla að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna sé ekki lægra en það var árið 2009, eða 75%. Niðurstöður greiningarinnar árið 2011 eru því mjög jákvæðar. Rétt er þó að taka fram að stundum geta verið málefnalegar ástæður að baki því að hlutfallstölur lækki, og ber að taka tillit til þess þegar lagt er mat á árangur verkefnisins. Slíkt gerðist til dæmis árið 2010, en ástæðu lækkunarinnar má að öllu leyti rekja til framlaga Íslands til rústabjörgunar á Haítí.

Verið er að vinna úttektir á nokkrum verkefna ÞSSÍ á vettvangi, þar sem rýnt er í framgang verkefna miðað við sett markmið í verkefnisskjölum. Þar á meðal eru markmið um jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna, og er með þeim hætti hægt að skoða hvort ætluð áhrif verkefna skili sér til haghafa á vettvangi.

Þá hefur greiningaraðferðin verið kynnt fyrir starfsfólki þróunarsamvinnusviðs utanríkisráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands með það að markmiði að innleiða hana í almennt verklag á sviði þróunarsamvinnu.

Um verkefnið

Verkefni/meginmálaflokkur	Greining á framlögum til þróunarsamvinnu	Dags	15. júní 2012
Lýsing verkefnis	<p>Verkefnið snýr að greiningu á öllum framlögum Íslands til þróunarsamvinnu með tilliti til þess hvort verkefnunum er ætlað að stuðla að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna. Verkefnið er framhald á tilraunaverkefni í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð þar sem framlög utanríkisráðuneytisins til málaflokksins voru greind.</p> <p>Verkefnið byggir á fjórum meginaðferðum við greiningu framlaga. Stærsti hluti verkefnisins felst í greiningu á framlögum til tvíhliða þróunarsamvinnu og eyrnamerknum framlögum til alþjóðastofnana og frjálsra félagasamtaka. Almenn framlög til alþjóðastofnana þar sem ekki er hægt að rekja til hvaða verkefna íslensk framlög renna verða skoðuð með tilliti til jafnréttisstefna og -áætlna stofnananna, og úttekta þar á. Greining á framlögum til skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi felst svo í eftirfylgni við að skólarnir setji sér jafnréttisstefnu og innleiði fræðslu um jafnréttismál í námsefnið. Enn fremur verða ákveðin verkefni ÞSSÍ skoðuð nánar m.t.t. hvort markmiðum þeirra um jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna á vettvangi sé náð.</p>		

<p>Markmið verkefnis</p>	<p>Í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011-2014 er jafnrétti kynjanna þverlægt málefni og lögð er áhersla á að bæði kynin hafi jöfn tækifæri til áhrifa, þátttöku og ábata af verkefnum Íslands. Yfirmarkmið verkefnisins er í samræmi við áætlunina og felst í því að kanna hvort framlög Íslands stuðli að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna og fylgja niðurstöðunum eftir.</p> <p>Undirmerkið:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Áframhaldandi greining á framlögum UTN m.t.t. hvort að í verkefnum sé tillit tekið til kynjasjónarmiða og hvort verkefnum er ætlað að stuðla að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna. Greint samkvæmt Kynjajafnréttisstiku OECD/DAC (<i>the Gender Equality Policy Marker</i>). • Samskonar greining á verkefnum sem Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) veitir framlög til. • Skoða nánar verkefni sem hafa jafnrétti ekki að markmiði með tilliti til töku ákvarðana um áframhaldandi fjármögnun. • Innleiðing Kynjajafnréttisstikunnar í verklag UTN og ÞSSÍ (verklag, notkun, meðvitund). • Geta svarað því hvort jafnréttisstefnu ÞSSÍ og markmiðum um kynjajafnrétti og/eða valdeflingu kvenna sem koma fram í verkefnisskjölum einstakra verkefna hafi verið náð. • Að alþjóðastofnanir sem Ísland veitir framlög til framfylgi jafnréttisstefnum (og jafnréttisáætlunum) sem þær hafa sett sér. • Að skólar HSP á Íslandi setji sér jafnréttisstefnu og samþætti fræðslu um jafnréttismál inn í námsefni.
<p>Jafnréttismarkmið verkefnis</p>	<p>Að framlög Íslands til þróunarsamvinnu stuðli að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna.</p>

Greining og niðurstöður

Meginmálaflokkur utanríkisráðuneytisins í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð er alþjóðleg þróunarsamvinna, en hún er ein af grunnstoðum íslenskrar utanríkisstefnu. Ísland styður alþjóðleg markmið um jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna sem fram koma í ýmsum alþjóðasamningum og yfirlýsingum, s.s. í Kvennasáttmálanum (CEDAW) og þúsaldarmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Reynslan sýnir jafnframt að verkefni sem byggjast á þátttöku kvenna og taka tillit til hagsmuna og sjónarmiða beggja kynja eru líklegri til að skila varanlegum árangri í þróunarsamvinnu. Í þingsályktun um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011-2014 sem samþykkt var á Alþingi 11. júní 2011 er jafnrétti kynjanna þverlægt markmið, og skal samþætting jafnréttissjónarmiða höfð að leiðarljósi við stefnumótun, áætlanagerð, verkefnaundirbúning, framkvæmd á vettvangi og innan alþjóðastofnana.

Verkefnið snýr að greiningu á framlögum Íslands til þróunarsamvinnu með tilliti til þess hvort verkefnunum er ætlað að stuðla að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna og byggir á fjórum megináðferðum við greiningu framlaga. Um er að ræða framhald og útvíkkun á tilraunaverkefni í kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð (2010) sem sneri að greiningu framlaga utanríkisráðuneytisins til málaflokksins, en þau nema um 60% af heildarframlögum til málaflokksins (sjá viðauka I).

Stærsti hluti verkefnisins felst í greiningu á framlögum til tvíhliða þróunarsamvinnu og eyrnamerknum framlögum til alþjóðastofnana og frjálsra félagasamtaka, en þau nema að jafnaði 65-70% af öllum framlögum til þróunarsamvinnu. Til viðbótar framlögum utanríkisráðuneytisins (sem greind voru í tilraunaverkefninu) verða verkefni Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (ÞSSÍ) greind með sama hætti og eyrnamerkt framlög ráðuneytisins, en stofnunin fer með tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands við einstök ríki og nema framlögin um 40% af heildaframlögum til þróunarmála. Við það verður notuð kynjajafnréttisstika¹ (*the Gender Equality Policy Marker*) Þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC) líkt og í tilraunaverkefninu. Með kynjajafnréttisstikunni er þróunarstarf greint og flokkað eftir ætluðum áhrifum þess á jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna. Flokkarnir eru þrír:

- 2) verkefni sem hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að **meginmarkmiði** (*Principal Objective*).
- 1) verkefni sem stuðla á **marktækan hátt** að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna (*Significant Objective*).
- 0) verkefni sem **ekki** hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna **að markmiði** (*Not targeted to the policy objective*).

¹ Sjá viðauka II

Auk greiningar á tvíhliða þróunarsamvinnu (þ.m.t. eyrnamerknum framlögum) með kynjajafnréttisstikunni verður sérstaklega lögð áhersla á jafnréttismál í úttektum sem ÞSSÍ lætur gera á verkefnum sínum á tímabilinu. Með þeim hætti er ætluðum áhrifum á jafnrétti kynjanna og markmiðum verkefnisskjala veitt eftirfylgni og í ljós kemur hvort ætluð áhrif verkefna skili sér til haghafa á vettvangi.

Þegar veitt eru almenn, óeyrnamerkt framlög til alþjóðastofnana er ekki hægt að rekja til hvaða verkefna íslensk framlög renna. Stofnanirnar verða því áfram skoðaðar með tilliti til jafnréttisstefna og –áætlana. Fylgst verður með úttektum á þeim alþjóðastofnunum sem Ísland veitir almenn framlög til með það fyrir augum að kanna hvort stofnanirnar framfylgi settum stefnum og/eða áætlunum.

Þá verða skólum Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi jafnframt veitt eftirfylgni í að setja sér jafnréttisstefnu og að samþætta jafnréttismál í námsefni skólanna.

Hluti verkefnisins felst jafnframt í að formgera greininguna með þeim hætti að hún teljist hluti af venjubundinni eftirfylgni við verkefni og að starfsfólk UTN og ÞSSÍ þekki til hennar og nýti sér hana í starfi.

Niðurstöður tilraunaverkefnisins leiddu í ljós að verkefni sem hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að meginmarkmiði eða er ætlað að stuðla að því á marktækan hátt (stika 1 og 2) námu 73,9% af eyrnamerknum framlögum utanríkisráðuneytisins til þróunarsamvinnu árið 2009. Síðan þá var gerð greining á framlögum ársins 2010 og kom í ljós að hlutfallið hafði lækkað milli ára og nam 69,9%. Við nánari skoðun kom í ljós að lækkunina mátti að öllu leyti rekja til þess að árið 2010 voru veitt framlög til Alþjóðabjörgunarsveitarinnar til rústabjörgunar á Haítí og má því telja að málefnalegar ástæður liggi að baki lækkuninni. Greining á framlögum ársins 2011 leiddi í ljós að hlutfallið hafði aftur hækkað og nam 83,0% af eyrnamerknum framlögum ráðuneytisins. Samskonar greining á verkefnum ÞSSÍ leiddi í ljós að 77,2% verkefna stofnunarinnar er ætlað að stuðla á marktækan hátt að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna (stika 1). Að því leiðir að af öllum tvíhliða framlögum Íslands til þróunarsamvinnu er 79,4% ætlað að stuðla að kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (stika 1 og 2) – sjá töflu 1. Sé litið á niðurstöður greiningarinnar með tilliti til málaflokka má sjá að í níu málaflokkum af þrettán hafa nær öll verkefni jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að markmiði í verkefnisskjölum. Eftir sitja fjórir málaflokkar sem brýnt er að skoða sérstaklega með tilliti til jafnréttismála – sjá nánar töflu 2.

Tafla 1. Greining á eyrnamerknum framlögum og tvíhliða þróunarsamvinnu 2009-2011 með kynjajafnréttisstikunni.

	2009 UTN	2010 UTN	2011 UTN	2011 ÞSSÍ	2011 UTN og ÞSSÍ
Stíka 2 Verkefni sem hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að meginmarkmiði (<i>Principal Objective</i>)	19,9%	23,4%	42,4%	-	16,1%
Stíka 1 Verkefni sem stuðla á marktækan hátt að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna (<i>Significant Objective</i>)	54,0%	46,5%	40,6%	77,2%	63,3%
Stíka 0 Verkefni sem ekki hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að markmiði (<i>Not Targeted to the Policy Objective</i>)	26,1%	30,1%	17,0%	22,8%	20,6%
Samtals	100%	100%	100%	100%	100%

Tafla 2. Niðurstöður greiningar ársins 2011 (UTN og ÞSSÍ) - eftir málaflokkum.

Málaflokkur	Hlutfall verkefna sem hefur jafnrétti að markmiði (stíka 1 og 2)	Hlutfall málaflokks af heild
110 – Menntun	98,5%	9,1%
120 – Heilbrigðismál	100,0%	8,5%
130 - Mannfjöldaáætlanir og frjósemisheilbrigði	100,0%	3,3%
140 - Vatns- og hreinlætismál (fráveita)	36,0%	4,2%
151 - Stjórnsýsla og borgaralegt samfélag / mannréttindi og jafnrétti kynjanna	91,4%	10,1%
152 - Friður og öryggi	47,8%	6,3%
160 - Aðrir félagslegir innviðir	100,0%	14,3%
230 – Orkumál	28,5%	7,8%
240 – Fjármál	0,0%	1,0%
313 – Fiskimál	94,3%	21,4%
410 - Almenn umhverfisvernd	86,9%	1,4%
700 - Neyðar - og mannúðaraðstoð	95,3%	9,2%
930 - Móttaka flóttamanna í landi veitanda	100,0%	1,5%
99820 - Kynningar og upplýsingastarf í gjafaríki	2,0%	1,9%
Samtals / Meðaltalshlutfall	79,4%	100%

Verið er að vinna úttektir á nokkrum verkefna ÞSSÍ á vettvangi, en slíkar úttektir eru framkvæmdar af utanaðkomandi aðilum sem jafnan eru sérfræðingar á sviði þróunarsamvinnu. Í úttektum er rýnt í framgang verkefna miðað við sett markmið í verkefnisskjölum, þar á meðal markmið um jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna. Með þeim hætti verður ljósi varpað á hvort ætluð áhrif verkefna skili sér til haghafa á vettvangi. Gert verður grein fyrir niðurstöðum a.m.k. þriggja úttekta í annarri áfangaskýrslu verkefnisins.

Um miðjan maí 2012 voru haldnir kynningarfundir fyrir starfsfólk á þróunarsamvinnusviði utanríkisráðuneytisins og þróunarsamvinnustofnunar Íslands þar sem kynjajafnréttisstíkan og notkun hennar var kynnt. Greint var frá niðurstöðum tilraunaverkefnisins og greiningum áráanna 2010 og 2011. Þá var gerð grein fyrir innleiðingu stíkkunnar í almennt verklag í þróunarsamvinnu. Markmiðið er að hún verði hluti af sameiginlegri jafnréttisstefnu í þróunarsamvinnu og nýrri framkvæmdaáætlun Íslands um ályktun Öryggisráðs Sp nr. 1325 um konur, frið og öryggi.