



A 5th Framework Programme Research Project funded by the European Commission

Gender - sensitive and women friendly public policies:
a comparative analysis of their progress and impact

Deliverable 11: **Executive Summary**
(Translation into Swedish by Luleå
University of Technology)

Author: **Dr. Mary Braithwaite**

Project coordinator: KEKMOKOP, Panteion University,
Athens, Greece

Partners: School of Sociology and Social Policy,
Queen's University, Belfast, U.K.
DULBEA -Université Libre de Bruxelles
(ULB), Belgium
Luleå University of Technology,
Sweden
Law University of Lithuania, Vilnius,
Lithuania

Contract no: **HPSE – CT – 2002 – 00136**

Date of issue of the report: April, 30, 2005

EQUAPOL:

Genusmedveten och kvinnovänlig politik:

En jämförande analys av dess framsteg och påverkan

Översikt

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Kapitel 1 Introduktion	3
1.1 Forskningens mål och omfattning	3
1.2 Partners i projektet	4
1.3 Forskningsmetodik	4
Kapitel 2 Resultat från den jämförande analysen på nationell nivå	5
2.1 Sammanfattning	5
2.2 Jämställdhetsintegreringens framsteg	6
2.3 Jämställdhetsintegrering - olika modeller	9
2.4 Nyckelfaktorer för framsteg	11
Kapitel 3 Resultat på europeisk nivå	13
3.1 Influenser på nationella infallsvinklar	13
3.2 Likheter och skillnader mellan EU och nationell politik	14
Kapitel 4 Policy slutsatser	19

Sammanfattning

EQUAPOL projektet har försökt identifiera den framgång och påverkan en integrering av ett genusperspektiv i den offentliga politiken medfört i Europa. Projektet fokuserade på den socialpolitik som prioriterats i den europeiska agendan för socialpolitik, vilken påkallade en integrering av ett genusperspektiv inom alla relevanta politikområden. Politik och policyprocesser har studerats i åtta länder av ett forskningsteam bestående av fem partners, från 2002 till början av 2004.

Jämställdhetsintegreringen gör små framsteg och sker i olika grad inom de åtta länderna, trots att en hel del innovativa initiativ tagits för att utveckla verktyg och metoder som stöder integrationen av ett genusperspektiv inom policyskapande. Sverige framstår alltså som det land som i högst grad har anammat jämställdhetsintegrering som metod medan en ”transversal” metod används i övriga länder, där kön läggs till som ytterligare ett mål eller en aspekt på en mängd politikområden. Där finns tecken på konvergens av infallsvinklar, huvudsakligen inom jämställdhetspolitik och institutionell uppbyggnad, men en liknande förståelse av problematik och politiska mål är svårare att urskilja. Trots att retoriken visar på medvetenhet om strukturell och kulturell ojämställdhet sker det inte mycket i praktiken. På nationell nivå har inte jämställdhetsintegrering ersatt tidigare åtgärder för jämställdhet – exempelvis inom juridik och positiv särbehandling – utan har istället lett till en breddning av jämlikhetsfrämjande åtgärder och en mer komplex mix av politiska angreppssätt.

Europeisk jämställdhetspolitik har på ett signifikant sätt påverkat nationella åtgärder, speciellt där europeiska fonder säkerställer resurser för implementering (och där jämställdhetsintegrering är ett krav för att få tillgång till EU medel). Där EU i form av *acquis communautaire* har medfört förändringar i lagstiftning och institutionell uppbyggnad, visar erfarenhet från Litauen på att EU:s påverkan är svag på jämställdhetspolitik och praktik, som istället influeras mer av internationella och regionala organ. I några länder upplevs EU:s påverkan negativt, enligt de nyckelaktörer som verkar i jämställdhetsfrågor, de anser att denna påverkan underminerar tidigare framgångar i några politikområden genom att EU framhåller en neo-liberal ekonomisk agenda. Alla studerade länder ser EU:s påverkan som avtagande under de senaste åren, med färre jämställdhetsmål och en minskning av kraft och resurser till att implementera de åtaganden som EU har fastställt för jämställdhet.

Kapitel 1

Introduktion

EQUAPOL-projektet har undertiteln ”Genusmedveten och kvinnovänlig politik: En jämförande analys av dess framsteg och påverkan”. Sedan mitten av 1990-talet har den Europeiska unionen och europeiska regeringar antagit jämställdhetsintegrering som metod för att tillse att alla politiska områden tar hänsyn till könsskillnader och visar medvetenhet om kvinnors behov. Denna metod förutsätter en signifikant förändring av hur man hanterar jämställdhetsfrågor i Europa, och sträcker sig utanför den traditionella arbetsmarknadspolitiken för att – åtminstone i teorin – se till strukturella och systematiska orsaker till ojämställdhet.

1.1 Forskningens mål och omfattning

Målet med forskningen var att fastställa vilken framgång och påverkan en integrering av ett genusperspektiv haft på hur den offentliga politiken formuleras och utformas, speciellt inom de socialpolitiska områden som den Europeiska socialpolitiska agendan prioriterat. Denna agenda, godkänd av Europarådet 2000, har identifierat en mängd politiska utmaningar, bland annat låg inkomst, låga sysselsättningssiffror, speciellt när det gäller kvinnor, en ökande grad av beroende och signifikanta svagheter i kvalifikationer och förmågor som krävs i den kunskapsbaserade ekonomin. Ett av målen med den socialpolitiska agendan är att det långsiktiga åtagandet om jämställdhet mellan kvinnor och män på europeisk nivå ska breddas och att ett genusperspektiv ska genomsyra alla relevanta politikområden.

De specifika målen för EQUAPOL var:

- att identifiera, analysera och fånga hur jämställdhetsintegrering sker vid formulerandet och utformningen av policy inom unionen,
- att identifiera och fånga i vilken utsträckning samt hur integrering av ett genusperspektiv förbättrar den påverkan politiken får när det gäller den relativa välfärden för kvinnor och män samt hur den reducerar ojämställdhet,
- att identifiera, analysera och förstå hur jämställdhetsintegrering agerar för att förändra policyskapandet i sig, och att identifiera den värdeökning ett genusperspektiv tillför,
- att identifiera, analysera och förstå synergier mellan EU och nationella policies rörande jämställdhetspolitik och jämställdhetsintegrering och att identifiera olika angreppssätt för jämställdhet och jämställdhetsintegrering,
- att katalogisera och jämföra goda exempel på genusmedveten och kvinnovänlig politik och policyskapande metoder.

Policies har studerats i följande åtta länder: Belgien, Spanien, Frankrike, Grekland, Irland, Litauen, Sverige och Storbritannien. Studien täckte alltså länder som Sverige, som har lång tradition av jämställdhetspolitik och som har varit drivande i att utforma jämställdhetsintegrering, men också länder som Grekland, Irland och Litauen, där jämställdhetsintegrering introducerats som på grund av externa influenser.

Projektet avsåg att studera jämställdhetsintegration i två breda politikområden i varje land: fördelning av inkomst, speciellt när det gällde skatter, pensioner och välfärdspolitik, och utbildning, med betoning på kvalifikationer och förmågor i den kunskapsbaserade

samhället. Utbildning var möjligt att studera i alla länder, medan fördelning av inkomst enbart var möjligt i två: Grekland och Sverige. Avsaknaden på exempel i övriga länder när det gäller ansträngningar att integrera ett genusperspektiv på skattefrågor, pensioner eller välfärdspolitik ledde till en mer generell studie av jämställdhetsintegrering.

1.2 Partners i projektet

De fem deltagande parterna är:

- The Centre for Social Morphology and Social Policy (KEKMOKOP), Panteion University, Athens, Greece, ledde projektet och utförde forskning i Grekland.
- School of Sociology and Social Policy at Queen's University Belfast, UK, utförde forskning i Irland, Storbritannien och Spanien, ansvariga för den jämförande analysen.
- The Department of Applied Economics, Université Libre de Bruxelles (DULBEA), Brussels, Belgium, utförde forskningen i Belgien och Frankrike.
- Avdelningen för Genus & teknik, Arbetsvetenskap, Luleå tekniska universitet, utförde forskningen i Sverige.
- The Institute of Philosophy, Sociology and Law, Lithuanian University of Law, utförde forskningen i Litauen.

Projektledningen har bestått av ledande forskare från KEKMOKOP (Dr Maria Stratigaki, Dr Mary Braithwaite and Prof. Nikos Kokosolakis) och Queen's University Belfast (Prof. Mary Daly). Den vetenskapliga kommittén har involverat en vetenskapligt ansvarig från alla fem deltagande organisationer.

1.3 Forskningsmetodik

Efter den inledande litteraturgenomgången genomfördes en första undersökning i varje studerat land för att välja vilka policies som skulle studeras. Liknande frågor på europeisk och internationell nivå identifierades också. Dessa faser i projektet innebar att mål, koncept och omfång kunde omdefinieras, i linje med nya insikter om integreringen av ett genusperspektiv samt dess nuvarande status och framsteg på EU och nationell nivå. Analytiska, konceptuella och metodologiska ramverk utformades för forskningen, som skedde i form av intervjuer och fokusgrupper med en mängd nyckelpersoner när det gäller policyprocessen. Analys av tongivande dokument genomfördes också.

Resultaten från forskningen har förts fram på en europeisk konferens samt en serie nationella seminarier, och även genom publicering av artiklar och presentationer vid konferenser.

Kapitel 2

Huvudsakliga resultat av den jämförande analysen på nationell nivå

Den jämförande analysen fokuserade på jämställdhetspolitiska angreppssätt och praktiker i de åtta länderna och identifierade trender och skillnader. De faktorer som kan förklara variationen mellan länder utforskades också.

2.1 Sammanfattning

Resultaten visar att införandet av jämställdhetsintegrering sker sakta och i ganska spridda skurar. Trots många innovativa lösningar för att utveckla jämställdhetsintegrering har framstegen skett i olika grad i länderna. Tre av de åtta länderna – Belgien, Irland och Sverige – kan sägas uppvisa tydliga bevis på att ha introducerat, eller hålla på att introducera, jämställdhetsintegrering. Det är dock stor variation mellan dem också, med Sverige i täten. Övriga länder, speciellt i Frankrike och Storbritannien, och i mindre grad i Grekland och Spanien, förekommer försök till jämställdhetsintegrering men väldigt fragmenterat, och riktat mot ett specifikt politikområde eller mot ett program inom en domän, och frånkopplat generell jämställdhetspolitik från regeringsnivå. Litauen är ett fall för sig på grund av sin speciella historia och djupgående omvandling.

Det finns vissa tecken på konvergens mellan länderna. Tre komponenter inom jämställdhetsintegreringen utvecklas – i mer eller mindre grad – i alla studerade länder:

- inrättandet av jämställdhetsenheter, bestående av personer med förmåga att stödja olika delar av administrationen (och på Irland även civila samhällsgrupper),
- introducerande av policyutvärdering och styrningsmekanismer, speciellt metoder för att fastställa effekter för könen och reguljära rapporteringsmekanismer,
- förändringar i hur policy görs, speciellt en ökad dialog med den frivilliga sektorn genom att man institutionaliserar konsultationspraktiker, skapandet eller konsolideringen av rådgivande enheter som representerar kvinnoföreningar och förser dessa representanter med de färdigheter som krävs för att delta i policyskapande.

Den konvergens som identifierats bör dock specificeras. Även de länder som har likvärdig nivå på framgång tenderar att följa ganska olika strategier. Vidare, konvergens tycks begränsas till jämställdhetspolitiska mekanismer och den institutionella uppbyggnaden. En liknande förståelse av problematiken eller de jämställdhetspolitiska målen är svårare att urskilja. Tvärtom, förståelsen är fragmenterad, inte bara mellan olika länder men också mellan olika departement (och politikområden) inom länderna. Exempelvis, även om det är sant att länderna tenderar att använda sig av samma retorik när det gäller behovet att uppmärksamma strukturella och kulturella orsaker till ojämställdhet finns ett stort gap mellan retorik och praktik.

2.2 Jämställdhetsintegreringens framsteg

Alla länder som ingår i EQUAPOL-projektet har formellt åtagit sig att implementera jämställdhetsintegrering som metod för jämställdhet. Dock uppvisas en stor variation, först och främst i vilken utsträckning ett sådant åtagande är, eller har varit, fullföljt och i de metoder eller strategier som används för att realisera åtagandet.

2.2.1 Några viktiga trender

Det finns likheter och generella trender mellan länderna, men som den följande analysen av framväxande trender visar finns det också stora skillnader.

En generell trend är att länderna sprider ansvaret för genusfrågor mellan enheter eller departement. I några länder uppnås decentralisering genom att revidera lagstiftningen om likabehandling, för att involvera alla offentliga organ i anti-diskrimineringspolitiken (Irland, Storbritannien), i andra länder uppnås det genom transversella handlingsplaner för jämställdhet (Belgien, Frankrike, Grekland, Litauen och Spanien) medan det i ett tredje scenario uppnås genom en systematisk användning av en genusanalys vid design och implementation inom alla politikområden (Sverige).

Transversalism, i olika former, är i hög grad använt som respons eller strategi, speciellt genom handlingsplaner som tillskriver olika enheter ansvar för att uppnå olika mål. Forskningen betonar vikten av att noggrant undersöka transversalismen. Trots att den uppvisar likheter med jämställdhetsintegrering är den ett annat fenomen. Först och främst, den involverar inte med nödvändighet en förändring av policyskapande strukturer eller praktiker och vidare, jämställdhet fortsätter att formas som ett distinkt eller separat politikområde (även om varje departement eller enhet på grund av transversalism kan tillskrivas jämställdhetsmål). Transversalism integrerar inte genus i den politiska kärnan, utan tenderar att lägga till genus som ytterligare ett mål eller övervägande.

En annan trend i länderna är att behandla jämställdhetsintegrering på ett 'à la carte' sätt, som innebär att man antar vissa komponenter selektivt, speciellt några av verktygen eller teknikerna, utan att ha ett övergripande ramverk. Sverige är undantaget som har en hel 'förpackning', som inbegriper att prioritera jämställdhet som ett eget politiskt mål och att jämställdhetsintegrera i en mängd relevanta procedurer tvärs igenom olika administrativa nivåer. När det gäller vilka komponenter eller metoder som favoriseras visar forskningen på att jämställdhet ses som mer eller mindre synonym med en genusanalys.

Det faktum att jämställdhetsintegrering återfinns i alla länderna, om än i varierande grad och mening, ska inte tolkas som att det tränger undan andra infallsvinklar. Långt därifrån, resultaten visar en mix av infallsvinklar. Likabehandling och positiv särbehandling fortsätter att vara relevanta angreppssätt för att uppnå jämställdhet. Till exempel, i några länder är åtgärder som positiv särbehandling, som ursprungligen var riktade mot kvinnors sysselsättning och humankapital, nu applicerade i den privata sfären (som våld i hemmet i Spanien) och i den offentliga sfären nu även fler områden är utbildning och sysselsättning. Åtgärder som positiv särbehandling används som ett nyckelverktyg för att bemöta strukturell ojämställdhet (som institutionell snedvridning vid rekryteringsprocedurer i Belgien). Förutom detta, målet för åtgärder som positiv särbehandling har breddats till att inkludera åtgärder speciellt riktade mot män (till exempel utvecklingsprogram för pojkar i

Irland) eller mot både kvinnor och män (insatser mot stereotypa könsroller i Frankrike, Grekland och Spanien).

Lagstiftningen om likabehandling har också genomgått viktig utveckling. I många länder har denna lagstiftning reformerats för att bredda diskrimineringskonceptet till att även gälla indirekt diskriminering och applikationsområdet till att inkludera exempelvis offentlig service förutom utbildning och arbetsplatser. De tre angreppssätten ska var och en ses som samtidigt vara under utveckling. Den mix av policy som kan ses här är mer komplex än den var förut och distinktioner mellan olika infallsvinklar är inte längre självklara.

2.2.2 Ländernas framsteg vid implementationen av jämställdhetsintegrering

Ett land som klart sticker ut från de övriga, både när det gäller omfång och att nå ut med jämställdhetsintegrering, är **Sverige**. Det huvudsakliga målet, och också orsaken till att anta jämställdhetsintegrering i Sverige, är att bekämpa strukturella orsaker till ojämställdhet i samhället. Detta ses som en utmaning som andra angreppssätt som likabehandling och positiv särbehandling har misslyckats med att lösa. Detta slags mål avser att nå långt: att uppnå målet kräver att jämställdhetsintegrering blir inbäddat i olika aktivitetssfärer (sociala, politiska, ekonomiska). Sverige står i stark kontrast mot de övriga länderna där strukturella dimensioner av ojämställdhet endast sporadiskt figurerar bland målen med jämställdhetsintegrering. En annan distinkt karaktäristik hos jämställdhetsintegrering i Sverige är dess omfång: strävan är att gå ytterligare ett steg förutom att införliva ett genusperspektiv i offentlig politik, och utvidga det till alla aktiviteter som sker i alla offentliga organ (till exempel offentlig service) likaväl som det som sker i den privata sektorn, samhället i stort och så vidare. Det tredje som utmärker det svenska sättet att jämställdhetsintegrera är att det är resultatet av konsensus mellan olika sociala aktörer och att det är inbäddat i politiska processer. En sådan konsensus finns inte i de övriga länderna. Slutligen, Sverige utmärker sig också genom en hög innovationsgrad. Detta innefattar bland annat formandet av innovativa metoder för jämställdhetsintegrering (3R-metoden, som är en metod för att analysera könsskillnader när det gäller representation och resurser, såväl som orsaker till sådana skillnader, i kommunala verksamheter), den framträdande roll som experter tillskrivs i policyprocessen, införandet av en analys från ett genusperspektiv i budgetpropositionen, såväl som införandet av nya jämställdhetsintegreringsprojekt på olika departement (och nivåer) inom statlig förvaltning och andra offentliga (men också privata) organ eller organisationer.

Ett andra mönster, mindre avancerat än Sveriges, karaktäriserar **Belgien** och **Irland**, tillsammans med regionerna **Andalusien**, **Baskien**, och **Skottland**. De har alla gått utöver det rent formella åtagandet att introducera jämställdhetsintegrering, genom att ta steg mot dess implementering. Sådana steg består huvudsakligen av att införliva några av jämställdhetsintegreringens komponenter (som kan ses som grundläggande förhållanden för att implementera jämställdhetsintegrering). Dessa komponenter är av tre typer: tekniker och procedurer, strukturella förändringar och förändringar i omfånget av policyprocessen, och förändringar i antalet involverade aktörer. I jämförelse med Sverige befinner sig dessa länder i ett tidigare läge i utvecklingen av jämställdhetsintegrering. En annan viktig kontrast mellan dem och Sverige gäller antagna mål. Medan huvudmålet i Sverige är att förändra strukturella orsaker till ojämställdhet, är det huvudsakliga målet i dessa länder att introducera jämställdhetsintegrering i sig. Med andra ord, i dessa länder ses jämställdhetsintegrering snarare som ett operationellt mål än som ett angreppssätt eller en strategi, för att nå jämställdhet. Det bör noteras att dessa länder saknar ett politiskt koncept

av jämställdhetsintegrering. Eller annorlunda uttryckt, jämställdhetsintegrering ses generellt som en pragmatisk fråga hellre än en teoretisk eller politisk. En tredje sak som kontrasterar är det faktum att, i de flesta av dessa länder, är jämställdhetsintegreringens framtid osäker (i motsats till Sverige där den är institutionaliserad). Som en effekt av detta är jämställdhetsintegreringsinitiativ genomförda som nya djärva försök: många knyts till det nuvarande Strukturfondsprogrammet 2000-2006 (Irland, Andalusien) medan andra endast har pilotstatus (Belgien). I motsats till detta, eftersom jämställdhetsintegrering är det huvudsakliga angreppssättet i Sverige, blir en fortsättning av jämställdhetsintegreringen inte en fråga man hanterar.

Frankrike, Grekland, Litauen, Spanien och Storbritannien representerar den tredje gruppen länder. I alla refererar de senaste regeringsdokumenten explicit till jämställdhetsintegrering, antingen som ett mål eller som en princip som styr jämställdhetspolitiken. Hur som helst, trots formella åtaganden för jämställdhetsintegrering finns lite som pekar på att den verkligen implementeras, med några få undantag. Eller annorlunda uttryckt: dessa länder visar på signifikanta gap mellan retorik och praktik när det gäller jämställdhetsintegrering.

Ett andra drag som dessa länder har gemensamt är att begreppet jämställdhetsintegrering saknar en klar och tydlig innebörd, och därför tenderar att omfatta 'allt' och används för att hänvisa till varierande angreppssätt och aktiviteter. Till exempel, det är inte ovanligt att begreppet jämställdhetsintegrering används som ett nytt namn på 'gamla' policypraktiker som positiv särbehandling, transversella handlingsplaner som involverar olika administrativa avdelningar (även om sådana planer är klart påverkade av positiv särbehandling) och också lagstiftning om likabehandling. Förutom detta visar det sig också att jämställdhetsintegrering används i syfte att tjäna olika politiska behov. Exempelvis i Frankrike och Grekland använder politiker och regeringstjänstemän termen jämställdhetsintegrering för att på ett bekvämt sätt flytta fokus från kvinnor till det mer neutrala genus (som enkelt förstås att omfatta både kvinnor och män) som den huvudsakliga frågan för jämställdhetspolitik. Å andra sidan, i Storbritannien är termen jämställdhetsintegrering förstådd i termer av känslighet för kundernas behov från offentliga serviceinrättningar, en användning som indikerar de vidare prioriteringar som den nya Labour-regeringen gör, hellre än till jämställdhetsintegrering.

Ett tredje likartat drag är att jämställdhetsintegreringsinitiativ i dessa länder tenderar att bli fragmenterade, på så sätt att relevanta åtgärder riktas enbart mot specifika domäner och saknar koppling mellan varandra och den rådande generella jämställdhetspolitiken. Till exempel, i Frankrike, Grekland och Spanien kan man se en obalans mellan framsteg i jämställdhetsintegrering i områden som utbildning och sysselsättning och andra områden. Ett fjärde gemensamt drag som delas av de initiativ som tagits i dessa länder är att de kan vara resultatet av en stor kraftansträngning och ståndaktighet hos några kvinnor i nyckelpositioner (t.ex. ministrar, statstjänstemän, parlamentsledamöter) eller till och med kvinnoorganisationer, hellre än ett beslut på regeringsnivå för att driva en ny jämställdhetspolitik.

2.3 Olika modeller av jämställdhetsintegrering

Ett av resultaten från forskningen är att jämställdhetsintegrering inte har någon fix eller statisk mening. Den är, som den praktiseras och implementeras av olika stater och olika

jurisdiktioner, ganska spridd. Det faktiska innehållet i jämställdhetsintegrering bör alltså uppmärksammas, och fyra modeller av jämställdhetsintegrering kan urskiljas.

2.3.1 Den integrerade modellen

Den första modellen kan kallas den integrerade modellen av jämställdhetsintegrering. Av de åtta länderna är Sverige närmast denna modell. Här ses jämställdhetsintegrering som en strategi som strävar efter ett mer jämställt samhälle. I övriga länder tenderar ett sådant generellt mål i huvudsak att vara retoriskt (om det alls existerar). Det svenska exemplet sticker ut genom att den politiska diskursen vilar på en noggrann artikulation av begreppen 'jämställdhet' och 'jämställdhetsintegrering', såväl som att förse debatten med klara argument varför den senare är den mest passande strategin för att uppnå jämställdhet.

I den svenska politiska diskursen är jämställdhets/ojämställdhetsproblematiken förstådd i strukturella termer, som ett problem som beror på maktrelationernas könsmonster. Nyckeln till denna förståelse är idén om att könsordningen påverkar alla områden av mänsklig aktivitet och mänskliga relationer och mellan olika sociala sfärer (såväl offentliga som privata). En sådan förståelse av problematiken visar att jämställdhetspolitik måste utformas på så sätt att den genomsyrar alla dessa områden av mänskliga relationer och aktiviteter om det ska ha någon riktig påverkan på kvinnors och mäns vanliga liv. Med andra ord, jämställdhetspolitik måste vara allomfattande. Detta betyder också att ansvaret för jämställdhet inte kan läggas på ett speciellt eller ett centralt regeringsorgan utan måste istället spridas till alla departement och ner till lägre regeringsnivåer som har det direkta ansvaret för offentliga tjänster (t.ex. hälsa, socialvård, utbildning). Dessutom kan ansvaret för jämställdhet inte begränsas till offentlig sektor utan måste även delas av den privata och frivilliga sektorn.

2.3.2 Den transversella modellen

Den andra kan kallas den transversella modellen av jämställdhetsintegrering. Av de åtta länderna är denna bäst representerad av Belgien, men även Frankrike och några spanska regioner som Andalusien, visar på denna infallsvinkel. I dessa kontexter betyder termen 'transversell' en indikation på inblandningen av olika regeringsdepartement eller ministerier i implementeringen av jämställdhetsplaner eller program. Sådana planer kräver ett visst mått av konsensus och koordination mellan departement eftersom de består av ett antal jämställdhetsmål i varje inblandat departement. Målen kan vara varierande, och pendla från generella åtaganden att integrera ett genusperspektiv i ett speciellt departements politik till specifika åtgärder som avser att lägga grunderna för att implementera jämställdhetsintegrering som angreppssätt (som exempelvis upprättandet av indikatorer och utvärderingsverktyg). Implementeringen av dessa mål stöds oftast av en administrativ enhet eller byrå som kan vara oberoende eller kopplad till ett givet departement.

De länder som följer denna modell delar en tradition av jämställdhetspolitik som domineras av en inriktning på positiv särbehandling. Detta resulterar i att transversella planer utmärker sig på ett antal sätt:

- samtidigt som åtgärder med fokus på att implementera jämställdhetsintegrering sker, innehåller dessa transversella planer också ett antal åtgärder för positiv särbehandling, och utgör i många fall majoriteten åtgärder eller handlingar,

- majoriteten av åtgärder i dessa transversella planer (inklusive några med en klar jämställdhetsintegreringsdimension) riktas mot kvinnor,
- gränserna mellan vad som är jämställdhetsintegrering och vad som är positiv särbehandling är svåra att urskilja,
- dessa planer styrs ofta mot att lägga grunderna för jämställdhetsintegrering. På detta sätt kan några av de relevanta nationella eller regionala planerna (som exempelvis den belgiska planen) endast ses som ett första steg mot en fullständig implementation av jämställdhetsintegrering.

2.3.3 Den EU-drivna modellen

Den tredje modellen av jämställdhetsintegrering kallas den EU-drivna modellen. I länder som representerar denna modell utgör EU – speciellt genom sitt sätt att kräva en integrering av genusperspektiv som förbehåll för tillgång till fonderna (eller som i Litauens fall, medlemskap) – den största drivkraften för att introducera jämställdhetsintegrering. Irland utmärks av detta, Grekland och Spanien kan också sägas passa in i denna modell.

En sådan dominant EU påverkan förser dessa länder med ett antal interrelaterade drag i relation till jämställdhetsintegrering, som är ganska distinkta när de jämförs med övriga länder. Till att börja med, jämställdhetsintegrering är inte del av någon större vision om jämställdhet som i Sverige, utan är mer ett mål i sig. Vidare, jämställdhetsintegrering förstås i ganska byråkratiska eller teknokratiska termer, vanligtvis i relation till skattningar av genuspåverkan och andra policyskapande och policyutvärderingsprocedurer. Ett andra utmärkande drag är att eftersom dessa aktiviteter kallas jämställdhetsintegrering och i huvudsak hänvisas till strukturfonderna, blir alternativa termer till jämställdhetsintegrering använda (som t.ex. transversalism i Spanien och jämlikhetsbevisning i Irland). Detta sker i de länder där praktiker för jämställdhetsintegrerings utvecklas utanför dessa kontexter (ex. 'coeducation' i Spanien och generell jämlikhetsintegrering i Irland).

Ett tredje utmärkande drag som delas av dessa länder är att målen för jämställdhetsintegrering och praktiker inte har inlemmats i den ordinära regeringspolitiken. Som en effekt av detta utförs jämställdhetsintegrering i kontexten av strukturfonderna och i isolation från andra delar av jämställdhetspolitiken. Ett fjärde gemensamt drag är att det inte förekommer något samarbete mellan departement, eller för den delen någon koordination när man implementerar jämställdhetsintegrering. Slående exempel på detta uppvisas av Grekland och Irland, i deras erfarenheter från att integrera ett genusperspektiv inom utbildningssektorn. I båda länderna arbetar aktörerna som ska implementera jämställdhetsintegrering isolerat från det relevanta departementets andra aktiviteter. En möjlig orsak till detta är det faktum att dessa länder har jämställdhetsintegrering inte uppstått ur en landsspecifik jämställdhetspolitik. Slutligen, ett femte drag är att initiativ för att jämställdhetsintegrera i dessa länder (möjligen med undantag av Irland) möts av motstånd från tjänstemän på genusinriktade enheter, akademiska forskare och feministorganisationer. Det vill säga, i både Spanien och Grekland hävdade de intervjuade aktörerna att omständigheterna i deras länder var sådana att de inte var mogna för att introducera jämställdhetsintegrering och de varnade för den negativa påverkan en sådan policy kunde få på processen mot ett mer jämställt samhälle. Ytterligare en orsak till motståndet mot initiativ att jämställdhetsintegrera kan vara det faktum att de utvecklas inom ramen för strukturprogrammen och alltså tillhör ett ramverk vars primära mål är att öka ekonomisk konkurrenskraft och produktivitet hellre än genuina jämställdhetsmål.

Litauen förtjänar speciell uppmärksamhet som ett land där EU:s påverkan på jämställdhetspolitiken bärs upp av kvinnogrupper enbart, grupper som agerar som nyckelaktörer för jämställdhet i landet, och som har spelat en viktig roll genom att försöka påverka en ovillig regering att göra framsteg mot en implementation av EU:s krav när det gäller genusfrågor, inklusive jämställdhetsintegrering.

2.3.4 Den generiska jämlikhetsmodellen

Den fjärde modellen är mer en integrering av jämlikhet än jämställdhetsintegrering. Dock, i denna modell förekommer även genusspecifika praktiker också. Denna modell är tydligast i Storbritannien – speciellt i Skottland, Nordirland och Wales. Några aspekter av modellen kan också hittas i Irland, och i mindre grad i Litauen.

I denna modell introduceras praktiker för jämställdhetsintegrering som en del av utvecklingen i ett bredare grepp att integrera jämlikhet. Även om det finns skillnader mellan dessa länder eller jurisdiktioner i djup och bredd av att i praktiken integrera jämlikhet, består de i huvudsak av en integration av ett jämlikhetsperspektiv i alla offentliga institutioner och aktiviteter, inklusive policyskapande, service och så vidare. I några fall har utvecklingen påskyndats av ny lagstiftning medan det i andra är resultatet av ett brett åtagande (involverar regering och samhället i stort) för att föra jämlikhet till hjärtat av policyskapande. I de länder som följer denna modell markerar en integrering av jämlikhet en ny utgångspunkt från den mer traditionella anti-diskrimineringsansatsen (vars effektivitet berodde på processande) mot en mer proaktiv ansats. Ett annat gemensamt drag är ett steg från en jämlikhetspolitik där genus endast utgör ett övervägande bland många (som funktionshinder, ras, sexuell läggning osv.). Det blev uppenbart vid intervjuerna att detta är en ifrågasatt utveckling. Ett stort antal aktörer uttryckte en rädsla för att överväganden när det gäller genus kan bli förbisedda eller ägnas mindre uppmärksamhet.

2.4 Nyckelfaktorer som påverkar framsteg/utveckling

När man ska förklara framsteg blir kontextuella och miljömässiga faktorer viktiga. Det inkluderar till exempel ett lands eller en regions historik och historia angående ojämställdhet, i vilken utsträckning det finns eldsjälar inom politikområdet på den offentliga domänen, i vilken utsträckning jämställdhetsintegrering passar in i den dominanta politikens karaktär eller vilka projekt som politiska aktörer arbetar för. I relation till ett lands historik angående genus är det inte möjligt att säga att den tidsrymd ett land engagerat sig i ojämställdhet *i sig* är en avgörande faktor. Istället är det ansatsens natur och hur djupgående analys ansatsen bottenar i, som är kritisk. När det gäller analysen är den beroende av att det finns en strukturell förståelse av ojämställdhet. Med detta menas en analys som baseras på förståelsen att strukturer och värdesystem i samhället bidrar till skapandet och bevarandet av ojämställdhet. Framgång för jämställdhetsintegrering påverkas också om det existerar 'hjältar' inom jämställdhetspolitiken. Dessa, ibland bestående av individer på inflytelserika positioner, ibland av kollektiva intressen eller grupper, kan vara nyckeln till att rikta den politiska strålkastaren på genus eller se till att den stannar där.

En tredje faktor – i vilken utsträckning jämställdhetsintegrering passar in i det rådande politiska klimatet – är att jämställdhetsintegrering inte nödvändigtvis kräver ett brett stöd

men om det inte finns politisk vilja på höga nivåer är det inte troligt att den lyckas. Det finns exempel på länder där jämställdhetsintegrering omfattas av regeringen men inte realiserats på policynivå på grund av bristande engagemang. Dessutom, termen 'gender mainstreaming'¹ ses som neutral, och dess frånsteg från feministisk politik tillåter beslutsfattare att använda sig av den som en 'allomfattande' term som passar olika syften (i motsats till jämställdhet).

Man kan tolka dessa punkter på olika sätt: att realiserandet av jämställdhetsintegrering kräver att en rad tillstånd krävs. Dessa inkluderar, utöver de ovan nämnda, expertkunskap i form av kunskap och förmågor samt det systematiska användandet av utvärdering och reglerande verktyg inom policyskapandet och konsensus angående målen för jämställdhet bland alla intressenter (för att ge processen en viss stabilitet). I några länder, speciellt i Frankrike, Grekland, Litauen och Spanien, är frånvaron av dessa förhållanden speciellt slående. Framförallt saknar de stabilitet i engagemanget för jämställdhet och deras policykulturer reagerar inte med sympati på aktiviteter som utvärdering och kontroll av hur mycket man uppnått. Det faktum att förhållandena inte är mogna höjer sannolikheten att jämställdhetsintegrering blir sedd med en avsevärd misstro.

Ett möjligt hinder är ett skifte i jämställdhetspolitiken (inklusive jämställdhetsintegrering) som innebär att den i högre grad tjänar ekonomiska och speciellt arbetsmarknads- och produktionsmål. Detta är synligt på EU såväl som medlemsstatsnivå. Även om det inte är något nytt, är en ökad betoning på arbetsmarknadsinriktade mål synligt i Frankrike, Grekland och Storbritannien. Detta ska ses i förhållande till mål och innehåll i policyn, (till exempel jämställdhetsinitiativ inom utbildningspolitiken i Storbritannien) och också i namngivandet av jämställdhetsinstitutioner (exempelvis namnändringen av ministern för jämlikhetsfrågor i Frankrike). Hursomhelst, detta förnyade fokus på arbetsmarknad och produktivitet i Frankrike och Storbritannien kan knytas till nationalekonomiska prioriteringar, medan Greklands jämställdhetspolitik är beroende av EU:s strukturfondsprogram (som har en stark orientering mot arbetsmarknad).

¹ Ett förtydligande är på sin plats här. Jämställdhetsintegrering är den svenska översättningen av gender mainstreaming. En direktöversättning skulle alltså bli genusintegrering, men så har inte gjorts i Sverige. Detta innebär att det i Sverige blir svårare att använda jämställdhetsintegrering som en allomfattande term, eftersom den faktiskt syftar på jämställdhet redan i begreppet (övers. anm.).

Kapitel 3

Resultat på europeisk nivå

En av intentionerna med EQUAPOL-projektet var att förstå synergin mellan nationella och Europeiska ansatser för jämställdhet i offentlig politik, speciellt den influens EU (och internationell) policy haft på nationella ansatser, samt likheter och skillnader mellan EU och nationella policies när det gäller jämställdhet.

3.1 Påverkan på nationella infallsvinklar

3.1.1 EU:s påverkan på nationella infallsvinklar

I stort har EU:s jämställdhetspolitik inneburit att ansträngningar för jämställdhetsintegrering har fått legitimitet och trovärdighet, och den har i några länder (Irland, Belgien) agerat som en avgörande förändringskraft.

EU:s jämställdhetslagstiftning har speciellt haft positiv inverkan på nationell policyutveckling, både i länder som har släpat efter när det gäller lagstiftning avseende jämlikhet mellan könen, som Irland och Grekland, och i mer avancerade länder. I de nya medlemsstaterna har anpassningen av den nationella lagen till *acquis communautaire* på ett avgörande sätt bidragit till skapandet av institutionella organ och lagliga mekanismer som stöder jämställdhetsmålen.

EU:s finansiella stöd till positiv särbehandling och jämställdhetsåtgärder har haft speciellt stark påverkan på nationell policyutveckling i många länder och inom specifika politikområden (exempelvis utbildning). De europeiska strukturfonderna har varit speciellt viktiga som en positiv influens på nationella program som stöder positiv särbehandling och lika möjligheter för kvinnor och män, speciellt i Belgien, Grekland, Irland, Spanien och Storbritannien. Ett antal respondenter menar dock att stödet för positiv särbehandling har avtagit på EU-nivå, och några hävdar att jämställdhetsintegrering fungerar som ett skynke, och hindrar därigenom användandet av positiv särbehandling som ett instrument inom EU:s jämställdhetspolitik.

När det gäller den policy som EU numera antar blir de nationella aktörernas syn mer varierad och mer kritisk. Många som är involverade i jämställdhetspolitik, både på nationell och EU-nivå, uttrycker avsevärd besvikelse och missnöje om riktning och långsamhet i EU:s policy när det gäller jämställdhet.

I några politikområden anses EU:s policy vara svag och i några fall ses den negativt. I Grekland är den påverkan som EU:s jämställdhetspolicy har svag och indirekt när det handlar om pensioner, men även negativ för kvinnor i pensionssystemet. En liknande situation finns i Litauen, där kvinnoorganisationer identifierar negativa konsekvenser för kvinnor av EU:s policy i områden som social välfärd och pensionssystem.

Angående framtiden finns det pessimism bland aktörer, som har god kännedom om EU:s policy, om den framtida roll EU kommer att spela inom jämställdhetspolitiken. Det har noterats en minskning i Europakommissionens förmåga att förhandla fram policy på europeisk nivå och att bringa kunnig insikt i jämställdhetsfrågor och –policy. Till och med

aktörer som stödjer jämställdhetsintegrering ser inte EU som en källa när det gäller att skapa förståelse av de jämlikhets eller ojämlikhetsproblem som finns.

3.1.2 Internationell påverkan på nationella infallsvinklar

Influenserna av internationell policy på nationella infallsvinklar när det gäller jämställdhet visas på tre sätt: generell påverkan genom introduktion eller förstärkning av jämställdhetsintegrering efter konferensen i Beijing 1995 och "Platform of Action", vilken alla länder skrivit under; internationella influenser på utvecklingen av metoder och verktyg för jämställdhetsintegrering; och mer specifika influenser som kommer från internationella och regionala organ, speciellt i växande länder som många har antagit jämställdhetsintegrering som strategi, men som också starkt betonar kvinnors rättigheter, kvinnors bemyndigande och positiv särbehandling.

Konferensen i Beijing 1995, och det förarbete som ledde fram till den, gav signifikant genomslag i Europa för jämställdhetspolitiken och i synnerhet för jämställdhetsintegrering både inom europeiska institutioner och i medlemsländer. Samtida med Sverige (tillsammans med Finland och Österrike) markerar Beijing-konferensen en vändpunkt i jämställdhetspolitikens karaktär och dess implementation i EU, och konferensen hade signifikant påverkan genom att öka samstämmigheten när det gäller policy i jämställdhetsfrågor på nationell och EU-nivå.

Internationella infallsvinklar har också haft viktig påverkan för utvecklingen av instrument för jämställdhetsintegrering, speciellt för verktyg för genusanalys, och bedömningar av effekter för genus och, på senare tid genus budgetering.

I Litauen kan man se positiva influenser när det gäller utvecklingen av nätverk, information, lärande och delning av kunskap inom områden som kvinnors rättigheter och jämställdhet. Detta ses som ett resultat av aktioner och stöd av regionala och internationella organ (UNDP², den svenska internationella utvecklingsenheten, Nordiska Rådet etc.). De infallsvinklar som ligger bakom detta stöd kan vara orsak till, om inte motstridiga så åtminstone olika, de perspektiv på jämställdhet som Litauen uppvisar. Det kan förklara de kritiska åsikter som många jämställdhetsaktörer har angående EU:s policy och dess ekonomiska fokus.

3.2 Likheter och skillnader mellan EU and nationella policies

Variationerna i status och konstituerande av jämställdhetspolitiken i de studerade länderna spelas ut även på europeisk nivå. Medberoendet och interaktionen mellan europeiska och nationella system inom EU:s överbyggande styre och den dynamiska karaktären som EU haft sedan tidigt 1990-tal betyder ofrånkomligen ett komplext 'sakernas tillstånd', igenom att likheter och skillnader ändras med tiden.

3.2.1 Policy mål

När det gäller målen för politiken reflekteras de variationer som syns på nationell nivå i de studerade länderna i de variationer och motstridigheter som även uppvisas i EU:s policy rörande jämställdhet. EU delar, tillsammans med Sverige, existensen av överordnade mål

² United Nations Development Programme

för jämställdhet, mot vilka alla policies och program ska bidra. Inte desto mindre, i motsats till Sverige, är domänspecifika jämställdhetsmål som gäller exempelvis utbildning och social välfärd inte i linje med den generella EU policyn och liknar mer fall som Storbritannien där mål för jämställdheten kopplas med andra generella policy mål (sysselsättning och produktivitet). Tidpunkten när man i EU formulerade mål hjälper till att förklara denna tydliga anomali, de generella EU-målen för jämställdhet var starkt påverkade av internationella och nordiska ansatser, medan EU policies för utbildning och social välfärd (och socialpolitik i stort) utvecklades inom ramverket för Lissabon-strategin, som ligger i linje med några nationella dominanta politiska grundsyner, speciellt, men inte enbart, i Storbritannien.

Vad gäller mål för jämställdhetsintegrering, är EU:s policy en sammanslagning av nationella angreppssätt, och strävar skenbart efter att säkra att kommissionens policies och program bidrar till att reducera ojämlikheter och öka jämställdhet samt tackla de strukturella rötter som orsakar ojämställdhet (som i Sverige). Men det innebär att det implementeras som ett mål i sig själv eller för att möta andra – speciellt arbetsmarknads och produktivitets – mål. Den 'produktiva' aspekten av jämställdhet ökar i dominans, både inom diskurs och praktik, och den huvudsakliga framgången har skett inom områden som europeiska strukturfonder, sysselsättningsstrategier och kvinnor inom vetenskapen.

3.2.2 Medel för jämställdhetspolitik

Ett av de gemensamma medlen för jämställdhet både på EU- och nationell nivå är lagstiftning. Lagstiftning mot diskriminering inom sysselsättning och utbildning, som är de områden EU riktar sig mot genom jämställdhetsdirektiven, ligger i fronten här. Ett intressant drag i den senare utvecklingen i några länder är introducerandet av jämlikhetslagstiftning som sträcker sig bortom sysselsättningsrelaterade områden, för att täcka samhällstjänster (som i Irland) och den privata sfären (i Spanien). Denna utveckling tas nationell lagstiftning längre än vad som uppnåtts på EU nivå än så länge, där det sedan länge föreslagna direktivet om jämställdhet för varor och tjänster antogs (i slutet av 2004) under avsevärt ifrågasättande av berörda industrier, och därigenom efterföljdes av substantiella reduktioner.

Att inkludera positiv särbehandling som några länder gjort (ex. Grekland och Irland) tar också nationell policy längre än EU. EU:s lagstiftning, som den tolkas av Europadomstolen, som har gjort det svårt att förespråka positiv särbehandling eller att reducera strukturell ojämställdhet, till och med inom sysselsättningsområdet och trots artikel 141(4) i Amsterdam-fördraget.

Användandet av jämställdhetsplaner är också ett gemensamt medel för jämställdhet både för nationer och EU. Ramverksstrategin och kommissionens årliga arbetsprogram, började som handlingsplaner som skulle implementeras och styra, men de tycks snabbt ha förlorat effekt som ett verktyg för att implementera jämställdhetsintegrering inom Europakommissionen, eller för att inspirera nationella initiativ. Det finns likheter här med några av de studerade länderna, som har genomfört nationella planer som engångshändelser (ex. Belgien och Litauen), eller som varit oförmögna att följa upp när introduktionen var över (som i Frankrike).

Genusanalys och effektutvärderingar, de främsta verktygen i Sverige, har varit starka komponenter för EU:s angreppssätt på jämställdhetsintegrering. Effektutvärdering för

könen har använts som ett instrument för jämställdhetsintegrering inom europeiska strukturfonder och som en del av strategin i 'Kvinnor och vetenskap' inom forskning i Generaldirektoraten (DG).

Att implementera jämställdhetsintegrering på EU-nivå ökade strukturerna för konsultation, och lade till intra-strukturella mekanismer för koordinering och styrning i Kommissionen och på senare tid även i Europa-parlamentet. Det introducerades även en EU-nationell konsultationsmekanism i form av en High-Level grupp för jämställdhetsintegrering. Konsultationsmekanismer har inte stärkt involverandet av icke-statliga aktörer och de åsikter som uttrycks av de konsultationsmekanismer som fanns sedan tidigare och involverade nationella aktörer, som rådgivningskommittéen och expert-nätverk, har i ökande grad blivit sidsteppade. Vidare, det finns en tendens att bredda en del genuspecifika mekanismer till att täcka jämlikhetsfrågor generellt.

3.2.3 Institutioner och aktörer

Basen för det institutionella upplägget för jämställdhet är likvärdig i de åtta studerade länderna och på EU-nivå, med en speciell enhet eller departement ansvarigt för jämställdhetspolitiken, antingen i relation till policy-formulering och/eller implementering. Precis som på nationell nivå har jämställdhetsenheten i DG EMPL³ ingen sanktionsrätt gentemot andra inom kommissionen, och befinner sig på en relativt låg nivå i den institutionella hierarkin. Det finns ingen europeisk kommissionär eller ens en kommissionsdirektör för jämställdhet.

Variationen mellan de studerade länderna i form av administrativ autonomi för jämställdhetsenheterna har en parallell på europeisk nivå i de föreslagna förändringarna för den institutionella uppbyggnaden. Skapandet av ett europeiskt Genusinstitut har likheter med några nationella strukturer, som Jämlikhetsinstitutet i Belgien. Det är avsett att komplettera existerande strukturer i Europeiska kommissionen. Hur som helst, institutet skapas utan extra resurser och kan, på grund av det avtagande stödet för jämställdhetsintegrering i kommissionen, leda till överföring av några av kommissionens nuvarande funktioner för att implementera och styra EU:s jämställdhetspolitik till att bli en enhet med en rent rådgivande roll och med mindre förmåga att direkt påverka policyutveckling och implementering.

Med all respekt för alla aktörer, huvudaktören inom jämställdhetspolitiken är 'regeringen', både på nationell som EU-nivå. Andra aktörer, som Europa-parlamentet, the European Women's Lobby, och europeiska sociala organisationer, framför åsikter och konsulteras men blir (i ökande grad) perifera i den beslutsfattande processen. På ett sätt verkar EU kombinera den situation som finns i Frankrike och Spanien, där regeringen har nästan totalt monopol på jämställdhetspolitiken, och länder som Irland, Sverige och Storbritannien, där det finns officiellt erkända regionala eller nationella rådgivningsorgan i kvinnofrågor eller jämställdhet, som konsulteras under policyprocessen.

Som på nationell nivå, har inflytelserika individuella aktörer spelat en viktig roll vid nyckelhändelser i den politiska utvecklingen på EU-nivå, men utan bibehållet institutionellt stöd och mekanismer kan deras påverkan vara kortlivad och begränsad till speciella politikområden. Akademiska experter har också spelat en roll på EU-nivå, liksom

³ Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter.

i några länder, och användandet av europeiska expertnätverk för att uppnå kunskap och information, samt för att råda kommissionen när det gäller jämställdhetslagstiftning och policies, var en viktig del av den institutionella uppbyggnaden av EU:s jämställdhetspolitik under mitten av 1990-talet. Det finns nu bara två nätverk, med en mer begränsad roll.

3.2.4 Framsteg

När det gäller framsteg för jämställdhetspolitiken och implementationen av jämställdhetsintegrering finns det likheter mellan EU och de studerade länderna utom Sverige. EU har, liksom Belgien, Irland och några spanska regioner och Storbritannien, gått utöver ett rent formellt åtagande att introducera jämställdhetsintegrering, och har infört några av komponenterna av denna infallsvinkel, som nya strukturer, uppdelad statistik, effektverktyg och administrativa procedurer för att planera och styra implementation. Tvärtemot dessa länder har antalet aktörer som är involverade i EU:s jämställdhetsfrågor inte breddats, utan istället blivit färre.

Ett senare bevis är att graden av framsteg på EU-nivå har större likheter med situationen i Frankrike, Grekland, Litauen och Storbritannien, där, förutom några få initiativ, det finns lite bevis på att jämställdhetsintegrering implementeras. Som redan noterats, finns det signifikanta förseningar i att implementera ramverksstrategin och årliga arbetsprogram. Instrument och procedurer för effektutvärderingar när det gäller genus är inte utvecklade, eller används inte, och det är en nedgång i tilldelningen av mänskliga och ekonomiska resurser för att implementera strategin och handlingsprogram. Till och med i politikområden där betydlig framgång kunde ses, (som vetenskap och forskning eller strukturfonderna) visar det sig på senare tid att jämställdhetsmålen blir färre och ansträngningarna att implementera tidigare åtaganden avtar. Inom flera policyområden reduceras jämställdhetsintegrering till 'lika deltagande av kvinnor och män'. Så är redan fallet inom utbildning och så sker också i ökande grad inom vetenskap och forskning.

Det går även att urskilja en liknande fragmentering av insatser för jämställdhetsintegrering på EU-nivå, med de mest framgångsrika insatserna knutet till specifika områden, främst de som gäller arbetsmarknad (sysselsättning, strukturfonderna, utbildning, vetenskap och forskning) det vill säga, ännu når insatserna inte ut till alla policyområden, som det klart och tydligt uttrycks i EU:s jämställdhetsmål och strategin för jämställdhetsintegrering. Insatser för att föra in jämställdhet i icke-sysselsättningsrelaterade policyområden har mött avsevärt motstånd inom och utanför europeiska institutioner.

Som en effekt av detta finns det ett ökande gap mellan retorik och praktik när det gäller jämställdhetsintegrering på europeisk nivå, som gör att det liknar situationen i Grekland och Spanien. Även om Litauen skiljer sig från övriga studerade länder på så sätt att jämställdhetsintegrering inte är en del av statliga policypraktiker, kan denna frånvaro vara ett resultat av det faktum att förhandlingar om införandet fokuserade på antagandet av *acquis communautaire* (den bindande könsjämlika lagstiftningen och mekanismer som stöder dess implementering) och att jämställdhet inte krävdes på grund av 'softa' och öppna metoder när det gäller policy koordinering och tillrättalägganden. De senaste bevisen, som till exempel användning av genusindikatorer som en överenskommen del av jämställdhetsintegrering under varierande ordförandeskap, visar på att kommissionen i ökande grad 'släpper taget' när det gäller jämställdhetsintegrering.

Orsakerna till denna uppenbara svårighet att vidmakthålla jämställdhetsintegrering på EU-nivå skiljer sig på många sätt från några i de studerade länderna, som Grekland och Spanien. Det kan dock finnas två gemensamma orsaker: svårigheten att uppnå samarbete mellan departement eller enheter på grund av maktkamper och tävling, och den patriarkala kultur som finns inom kommissionen, där jämställdhetsintegrering inte tjänar de som har makt. En speciell faktor på EU-nivå är den allt mer begränsade övergripande policyagendan jämfört med nationell nivå, ett resultat både av EU:s historiska ursprung och senare politiska trender, och den ökande hegemonin som uppvisas i ekonomiska policy mål.

Förändringar i den bredare policy- och politiska omgivningen har varit andra viktiga faktorer. Vi pekar speciellt på två parallella policyutvecklingar sedan tidigt 1990-tal. Å ena sidan har det förekommit starkare utveckling i socialpolitiken generellt, med mer kraftfulla politiska åtaganden, som de uttrycks i Amsterdam-fördraget, med en mer systematisk ansats och stöd för handlingsprogram. Å andra sidan, den ekonomiska agenda som ledde till Lissabon-målen och framsteg skedde exakt samtidigt. Stödda av mycket mer mäktiga krafter, både på EU och nationell nivå, dominerar målen för ekonomisk och sysselsättningstillväxt när det gäller politiska prioriteringar och processer, och i och med det har andra 'policyprioriteringar' bara blivit instrument för högre ekonomiska mål.

Denna ökande instrumentella infallsvinkel på jämställdhet tar samma riktning som socialpolitiken tagit i stort under denna period. Den guidande principen i den socialpolitiska agendan, överenskommen vid Nice-rådets möte i december 2000, är att stärka socialpolitikens roll genom att framställa den som en produktiv faktor. Jämställdhet har också framställts på samma sätt.

Vad mer är, i en kontext av gemensamma beslutsprocesser och allt mer nära länkar mellan förvaltningar som är involverade vid implementation av policy (så är fallet speciellt inom socialpolitik, som är medlemsstaternas ansvar) har EU:s policymål blivit mer och mer en gemensam nämnare, eller en generisk standard och mindre och mindre ett sätt att öka nationella standarder genom att sätta EU riktlinjer. Det allmänna steget från bindande lagstiftning till 'mjukare' lagar och öppna metoder för koordinering av policy som kräver större konsensus på EU och medlemsstats-nivåer, resulterar i hårda utmaningar för att driva jämställdhet, speciellt i kombination med politiska förändringar på nationell nivå och den neo-liberala ekonomiska politikens hegemoni i Europa.

I denna kontext är jämställdhetsintegrering väl anpassad att tjäna EU:s socialpolitiska intressen, genom dess fokus på integrering av jämställdhet i policies och program (i motsats till anpassning eller transformering) och dess metoder (utvärdering av effekter, styrning, utvärdering) och instrument (indikatorer, statistik) som speglar de sätt på vilka Lissabon-målen implementerades. Om jämställdhetsintegrering används som avsett, och uttrycks så klart som i EU:s riktlinjer, har strategin potential att omforma politiken och program i jämställdhetens intresse. Dock, implementeringen av jämställdhetsintegrering så här långt svarar inte upp mot den policy som uttryckts på EU eller nationell nivå.

Kapitel 4

Policy slutsatser

Jämställdhetspolitikens framsteg och svagheter

Framsteg har skett de senaste åren, speciellt när det gäller att etablera viktiga mekanismer för utformandet och implementationen av jämställdhetspolitik på europeisk och nationell nivå. Det inkluderar juridiska och institutionella mekanismer, såväl som mekanismer för att forma policyskapandet så att båda könen tas i beaktning. Framgång kan identifieras i hela EU, både i nya medlemsstater (speciellt som ett resultat av *acquis communautaire*) och i äldre medlemsstater, inklusive länder som har både stark och svag tradition att ta jämställdhet i beaktning.

Det är mycket svårare att se några framsteg när det gäller resultat av jämställdhetspolitiken. Detta kan delvis relateras till frånvaron av klara och tydliga mål, styrning och utvärdering (diskuteras nedan) och delvis till det faktum att det kan vara för tidigt att bedöma effektiviteten av en ny policy, som jämställdhetsintegrering, som strävar efter strukturell förändring. Denna forskning visar på att jämställdhetsintegrering behandlas som en procedur eller en teknik, och inte som en strategi för att uppnå strukturell förändring och bemyndigande.

EQUAPOL har synliggjort en horisontell eller transversell process som involverar genus i en utökad mängd av politikområden och ibland institutioner. Dock, den breddas men det finns inget djup. Under nuvarande förhållanden kvarstår 'huvudfåran' mer eller mindre i oförändrat skick. Det finns ännu inget som visar på att jämställdhetsintegrering har potential att transformera.

Vad mer är, i den nuvarande politiska och policyomgivningen, som anses vara negativ för jämställdheten, speciellt på europeisk nivå, har jämställdhetsintegrering begränsad potential att producera 'genuskänslig' och 'kvinnovänlig' allmän policy. Detta betyder inte att framsteg inte kan göras men att nya infallsvinklar behövs, både för att säkra de vinster som redan uppnåtts men också för att göra ytterligare framsteg.

Jämställdhetens visioner och mål

En av de huvudsakliga slutsatserna är behovet av en mycket tydligare vision av målen för jämställdhet. En av de identifierade svagheter av nuvarande angreppssätt, främst jämställdhetsintegrering, är att fokus är på processen, på bekostnad av resultaten. Medan kvantitativa mål har utarbetats (till exempel de överenskomna genusindikatorerna under olika ordförandeskap) speciellt i relation till sysselsättning, är det en nästan total frånvaro av tydliga sociala mål för jämställdhet, till och med i Sverige där jämställdhetsprincipen är accepterad i samhället och inom politiken. Detta gör det svårt att få stöd för jämställdhet (vad är fördelarna, och för vem?) samt att utarbeta kvalitativa och kvantitativa indikatorer för att mäta framgångar utöver specifika politikområden eller sektorer.

Jämställdhet inom en bredare jämlikhetsansats

När det gäller att föra fram jämställdhet inom en bredare jämlikhetsansats kan några slutsatser dras. Genusexperter och feminister är överens om hur man specificerar genus och att ojämställdhet handlar om speciella typer av makt (patriarkat) som skiljer det från diskriminering på grund av etnicitet eller funktionshinder. Det betyder att speciella jämställdhetsmekanismer (juridiska, institutionella) och procedurer (för dialog, analys och formandet av policy) måste bibehållas, likaväl som positiv särbehandling för att stärka kvinnor och främja jämställdhet. Riktade resurser, genusexpertis och genusspecifik kunskap och information krävs också. Det kan uppnås genom ett bredare institutionellt ramverk, som tar itu med olika former av jämlikhet och diskriminering. Det kan finnas fördelar i form av ökat politiskt stöd och resurser genom att bygga allianser som skär genom olika 'identitetssektorer' (genus och etnicitet, genus och ålder), som exemplen från Skottland och Nordirland visar. Jämställdhet får dock inte absorberas in i ett bredare jämlikhetstänkande så att den blir osynlig och fräntas resurser och den får inte behandlas som en diskrimineringsfråga. Frågan handlar inte så mycket om ifall jämställdhet kan eller ska hanteras inom en bredare jämlikhetsansats, utan hur det ska göras så att jämställdhet blir adekvat behandlat.

Jämställdhetsintegrering: en kraftfullare implementation

När det gäller jämställdhetsintegrering är slutsatsen klar. Jämställdhetsintegrering har många styrkor: den inriktar sig på strukturell förändring och genusrelationer (inte bara kvinnor och män); den utmanar policyneutralitet och den har utvecklat metoder och procedurer för att fastställa och förbättra policies; den förutsätter en konsistent, kontinuerlig process tvärs igenom alla politikområden; och den engagerar ett brett spektra av aktörer vid dess implementation. Dock, strukturella förändringar tar tid och kraftfullare insatser behövs för att stärka implementeringen av jämställdhetsintegrering i politiken. För det första, att fastställa strategiska prioriteringar och att fokusera insatserna på prioriterade områden är väsentligt. Det innebär att identifiera strategiska 'ingångar' för genus – inom ett politikområde och en policycykel – som har de största chanserna att föra jämställdheten framåt. Det är också viktigt att göra det till en vanlig, ordinär fråga; det ska inte längre bara vara pilotprojekt och "enstaka, kortlivade" initiativ. En mer systematisk användning av genusanalys och genusbudgetering i en kontext av ordinära budgetprocesser och policyöversyner skulle kunna innebära signifikanta fördelar.

Bredare intressentdeltagande och starkare allianser

En tydlig slutsats är att jämställdhetspolitik och jämställdhetsintegrering inte kan överlämnas till policyskapare enbart och inte till mansdominerade policyskapande strukturer. För att föra fram jämställdhet måste en mycket bredare grupp av intressenter involveras i policydialog och policyskapande, och inte minst fler kvinnor. Det innebär att etablera strukturerade mekanismer för att engagera intressenter utanför stat och regering i en policydialog och att försäkra sig om en tvåvägskommunikation och inte bara en envägskonsultation. Parlamentariska och regeringars jämställdhetskommittéer kan inkludera intressenter från samhälle och privat sektor. Det innebär också att det går mycket snabbare att implementera åtaganden som säkrar lika delaktighet för kvinnor och män i beslutsfattande.

Mer deltagarinriktade metoder för genusanalys och policyutveckling bör användas, som involverar kvinnoorganisationer, genusexpertter och forskare. Starkare allianser behövs, tvärs genom det politiska spektrumet och tvärs genom olika typer av intressenter (samhället, privat sektor, forskning, regering, parlament). På detta sätt kan kunskapsbasen för policyvärdering och formulering förbättras och bättre förbindelser mellan politik och andra handlingsfärer skapas.

Stärka kunskapsbasen om genus

En viktig slutsats för att utveckla jämställdhetspolitiken är behovet att förstärka kunskapen om genus och jämställdhet. Det betyder en mycket mer systematisk styrning och utvärdering som riktar uppmärksamheten mot genusaspekter, stödda av data och information. Kvalitativ forskning, speciellt om hur ojämställdhet bevaras och om intersektionerna mellan genus och andra identiteter och diskrimineringar, behövs också för att stödja policyskapandet. Även i de nordiska länderna, där det har förekommit en avsevärd investering i genusforskning, behövs mer forskning och information, speciellt i förhållande till viktiga politikområden. Starkare och stabilare stöd för genusstudier på universitet och i den fortsatta europeiska fonderingen för genus, och könad, forskning behövs.