28.4.2016

Lausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020

Tasa-arvovaje-hanke kiittää Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto koskien valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta 2017-2020. Talous on tasa-arvokysymys. Talouspoliittiset päätökset, mukaan lukien julkisen talouden suunnitelmaan liittyvät päätökset finanssipolitiikan linjasta ja julkisen talouden kokonaisuudesta, vaikuttavat miehiin ja naisiin sekä eri mies- ja naisryhmiin eri tavoin. Ne voivat edistää sukupuolten tasa-arvoa, vaikeuttaa sen tavoittelua tai saada tasa-arvon ottamaan takapakkia.

Lausunnossa tarkastellaan ensin yleisellä tasolla sukupuolinäkökulman tuomista mukaan julkisen talouden suunnitelmaan. Tämän jälkeen tarkastellaan julkisen talouden suunnitelman 2017-2020 lisäleikkauksia ja lisäinvestointeja hallituksen talouspoliittisen linjan kontekstissa. Lopuksi tarjoamme konkreettisia ehdotuksia siihen, miten Suomessa voitaisiin siirtyä kohti sukupuolitietoista budjetointia.

1. Sukupuolinäkökulma mukaan julkisen talouden suunnitelmaan

Valtiontaloudessa on oltava tilaa tasa-arvolle. Mikäli hallitus on vakavasti sitoutunut tasa-arvon edistämiseen, sen on tehtävä talouspolitiikkaa, joka huomioi talouspoliittisten päätösten sukupuolivaikutukset. Sukupuolinäkökulman on oltava mukana myös talouspolitiikan linjan suunnittelussa ja seuraamisessa, kuten juuri julkisen talouden suunnitelman laatimisessa ja tarkistamisessa.

Sukupuolivaikutusten arvioinnit ovat olleet Suomen valtionhallinnon keskeinen työkalu sukupuolten tasa-arvon edistämiseen päätöksenteossa. Sukupuolivaikutusten arviointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen väline, joka puolestaan on keskeinen tasa-arvopolitiikan strategia Euroopan Unionissa ja Suomessa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa, että sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma tulisi ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa. Siksi päätöksiä tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat naisiin, miehiin ja tasa-arvoon eri elämän osa-alueilla. Naisten ja miesten välisen tasa-arvon lisäksi on tärkeää ottaa huomioon naisten ja miesten keskinäiset erot ja niihin liittyvät tasa-arvo-ongelmat. Arviointi pitäisi tehdä jo päätöksiä valmisteltaessa jotta voitaisiin varmistua, ettei yhteiskunnallinen päätöksenteko heikennä sukupuolten tasa-arvoa.

Verotus-, investointi- ja leikkauspäätösten tai vuotuisten talousarvioiden sukupuolivaikutusten arviointi ei yksin riitä. Sukupuolinäkökulman on oltava mukana myös silloin, kun suunnitellaan talouspolitiikan linjaa. Tätä varten on kehitettävä kokonaisvaltainen sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmä, joka tuo sukupuolinäkökulman osaksi kaikkea talouspoliittista päätöksentekoa.

Julkisen talouden suunnitelma on hallituksen merkittävin talouspoliittisen suunnittelun työkalu. Sen keskeisiä välineitä ovat julkiselle taloudelle ja sen osille asetetut rahoitusasematavoitteet ja menokatot sekä velka- ja alijäämäkriteerit, joilla tavoitellaan vakautta ja budjettikuria. Feministisen taloustieteen ja poliittisen talouden tutkimuksen alalla tehdyn tutkimuksen mukaan finanssipoliittista vakautta korostava talouspolitiikka, jota EU-maissa ja muualla yhä useammin tuetaan rahoitusasematavoitteiden ja velka- ja alijäämäkriteerien kaltaisilla säännöillä, on käytännössä tarkoittanut julkisen talouden supistamista pikemminkin kuin sen tulopohjan laventamista. Se on ohjannut purkamaan pikemminkin kuin rakentamaan julkisia hyvinvointipalveluja, ja sillä on nähty olleen negatiivisia vaikutuksia naisiin ja sukupuolten tasa-arvoon.[1]

Vaikka julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät rahoitusasematavoitteet, menokatot sekä velka- ja alijäämäkriteerit näyttäytyvät sukupuolineutraaleina, niillä on sukupuoliulottuvuus, joka on tärkeä tiedostaa. Asetettu julkisen talouden rahoitusasematavoite sekä kuntatalouden menokatto merkitsevät leikkauksia, jotka hyvin todennäköisesti vaikuttavat sukupuolten tasa-arvoon negatiivisesti. Lisäksi ne vaikeuttavat sukupuolten tasa-arvon edistämistä tulevina vuosina: ne eivät salli lisäinvestointeja koulutukseen, kasvatukseen ja hoivaan, rahoitusta vaativia tasa-arvopoliittisia toimenpiteitä tai naisvaltaisten, matalapalkkaisen hoiva-alan palkankorotuksia.

2. Leikkausten kumuloituvat sukupuolivaikutukset

Julkisen talouden suunnitelma 2017–2020 osoittaa, että julkisten menojen leikkaaminen on yhä hallituksen keskeinen poliittinen visio: hallitusohjelmassa sovitusta leikkaustavoitteesta pidetään kiinni ja hallitus etsii korvaavia säästöjä toteutumatta jääneiden tilalle.

Kansainvälisessä tutkimuksessa on todettu, että julkisen talouden sopeuttaminen etuuksia leikkaamalla ja palvelumaksuja korottamalla vaikuttaa erityisesti naisten taloudelliseen asemaan, koska naiset ovat keskimäärin miehiä riippuvaisempia etuuksista ja julkisista palveluista. Leikkausten kumuloituvat vaikutukset ovat kohdistuneet naisvetoisiin kotitalouksiin, etenkin yksinhuoltajaperheisiin ja yksin asuviin eläkeläisnaisiin. Julkisen sektorin leikkausten on todettu heikentäneen nimenomaan naisten työoloja, palkkoja ja työllisyyttä, koska valtaosa julkisen sektorin työntekijöistä on naisia.[2] Julkisen talouden leikkausten sukupuolivaikutukset

[1] Catagay & Diane Elson (2000) The Social Content of Macroeconomic Policies. World Development Vol. 28, No. 7, pp. 1347-1364; Elizabeth Klatzer & Christa Schlager (2011) EU macroeconomic governance and gender orders. The case of Austria. Teoksessa Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective. Ed. Brigitte Young, Isabella Bakker, Diane Elson

[2] Pearson, Ruth & Elson, Diane (2015) Transcending the Impact of the Financial Crisis in the United Kingdom: Towards Plan F – A Feminist Economic Strategy. Feminist Review 109, 8-30; Karamessini, Maria and Jill Rubery. Economic Crisis and Austerity. Challenges to Gender Equality. Teoksessa Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future of Gender Equality. London: Routledge.

kuitenkin vaihtelevat maittain, riippuen kunkin maan lähtötilanteesta esimerkiksi sen suhteen, kuinka kiinnittyneitä naiset ovat työelämään, sekä leikkausten mittakaavasta ja kohdentumisesta.

Huolimatta tutkijoiden, kansalaisjärjestöjen ja eduskunnan pyynnöistä, kunnollista hallitusohjelman leikkausten sukupuolivaikutusten arviointia ei ole tehty. THL on arvioinut vuoden 2016 budjettiin sisältyneiden perusturvan muutosten vaikutuksia miesten ja naisten pienituloisuusasteeseen ja todennut niiden lisäävän hieman naisten pienituloisuutta. Miesten pienituloisuusaste puolestaan vähenee.[3] Pienituloisuusasteen muutokset ovat kuitenkin vain yksi näkökulma leikkausten sukupuolivaikutuksiin. On analysoitava myös niiden vaikutuksia miesten ja naisten ja eri mies- ja naisryhmien käytössä oleviin tuloihin. Tärkeää olisi esimerkiksi tietää, kuinka jo ennestään pienituloisten miesten ja naisten käytössä olevat tulot ovat muuttuneet. Perusturvan muutosten ohella asiakasmaksujen ja omavastuuosuuksien korotukset heikentävät etenkin pienituloisten toimeentuloa.

Julkisten menojen leikkaukset vaikuttavat sukupuolten tasa-arvoon tulonjakovaikutuksia laajemmin: etenkin työelämän tasa-arvoon ja hoivaan liittyvät kysymykset on tärkeä ottaa huomioon. Monet julkisen sektorin leikkaukset vaikuttavat negatiivisesti naisvaltaisten opetus- kasvatus- ja hoiva-alojen työllisyyteen ja työoloihin. OAJ on arvioinut, että hallitusohjelman leikkaukset vievät 9500 työpaikkaa naisvaltaiselta opetus- ja kasvatusalalta[4]. Samaan aikaan päivähoidon leikkaukset heikentävät naisten työllistymisen ehtoja, ja päivähoitomaksujen korotuksen on arvioitu luovan naisille uuden kannustinloukun[5]. Pienten lasten äitien työllisyys on ollut laskussa jo ennen leikkauksia: alle kolmevuotiaiden lasten äitien työllisyysaste on laskenut vuodesta 2008 vuoteen 2014 seitsemän prosenttiyksikköä 54 prosentista 47 prosenttiin[6].

Laajemmin tarkasteltuna julkisten etuuksien ja palvelujen leikkaukset herättävät kysymyksen siitä, kuka kantaa vastuun hoivasta ja miten hoivan kustannukset jaetaan yhteiskunnan, miesten ja naisten kesken. Hoivan järjestäminen on keskeinen tasa-arvokysymys, joka vaikuttaa naisten työmarkkina-asemaan ja taloudelliseen itsenäisyyteen sekä miesten ja naisten välisiin suhteisiin.

Julkisen talouden suunnitelmassa 2017–2020 päätetyt 370 miljoonan euron lisäleikkaukset on asetettava aiempien leikkausten ja niiden vaikutusten kontekstiin, jolloin leikkausten kumuloituvat vaikutukset tuleva näkyviin. Suurin osa tulee kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien (esim. vanhempainpäiväraha, lapsilisät, työttömän peruspäiväraha, kotihoidontuki, yksityisen hoidon tuki) 0,85% leikkauksesta, joka iskee pienituloisimpiin ja etuuksien varassa oleviin. Sinänsä pieni leikkaus on tuntuva tilanteessa, jossa jokaisella eurolla on väliä tai kun sama henkilö saa useampaa etuutta. Monet leikkauksista myös siirtävät hoivan kustannuksia

[3] https://www.julkari.fi/handle/10024/130275)
[4] http://www.oaj.fi/cs/oaj/Uutiset?contentID=1408912087314
[5]http://www.taloustaito.fi/Teemat/TT-Blogi/Blogit-2016/Johtaako-paivahoitomaksujen-korotus-kotiaitiyhteiskuntaan/
[6] http://www.stat.fi/til/tyti/

valtiolta yksilöille. Kuntatalouteen kohdennettu 130 miljoonan euron lisäleikkaus, joka ehdotetaan tehdä asettamalla vähimmäisrajat sote-asiakasmaksuille, on niinikään sukupuolinäkökulmasta huolestuttava (s. 45). Asiakasmaksuja korotettiin 9,4% vuoden 2015 alusta ja 30% vuoden 2016 alusta. Lisäkorotukset tuntuvat kohtuuttomilta köyhien ja sairaiden kannalta. Karkaavatko esimerkiksi kotipalvelu ikääntyneiden, köyhien naisten ulottumattomiin?

3. Liikenneinvestoinnit ja muut lisäpanostukset

Leikkauksien ohella lisäinvestointien sukupuolivaikutukset tulisi ottaa huomioon, jotta hyödyt kohdistuisivat sekä naisiin että miehiin. Lisäinvestoinnit voivat kompensoida ainakin jonkin verran leikkausten vaikutuksia pienituloisimpiin naisiin, kuten takuueläkkeen korottaminen 8 eurolla kuukaudessa. Lisäinvestoinnit voivat kuitenkin myös syventää sukupuolten taloudellista kuilua entisestään.

Julkisen talouden suunnitelma 2017–2020 myöntää yli 800 miljoonaa euroa liikennehankkeisiin ja niiden suunnitteluun (s. 29). Raideliikenteeseen ja siten julkiseen liikenteeseen investointi on sukupuolinäkökulmasta tärkeää, koska tutkimusten mukaan naiset ovat miehiä riippuvaisempia julkisesta liikenteestä. Liikennehankkeiden työllistämisvaikutukset ovat kuitenkin sukupuolivaikutuksiltaan vinot, sillä ne tuovat työtä miesvaltaisille aloille. Liikennehankkeiden rahoittaminen siis suojelee ennen kaikkea miesten työtä ja työllisyyttä.

Se, että teihin ja rataverkkoon – fyysiseen infrastruktuuriin – investoidaan yhteisiä resursseja samaan aikaan kun hoivasta, terveydenhuollosta ja koulutuksesta – sosiaalisesta infrastruktuurista – leikataan, kertoo mies- ja naisvaltaisten alojen erilaisesta arvostuksesta. Siinä missä edeltävät nähdään kasvua ja työllisyyttä tuottavina investointina, jälkimmäiset nähdään kuluerinä.[7] On tärkeää ottaa huomioon, että naisten kuntasektorilla tekemä julkinen palvelutyö, kuten hoito-, hoiva-, opetus- ja kasvatustyö, on yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätöntä työtä. Viimeaikainen tutkimus osoittaa myös, että julkiseen hoivatyöhön – sosiaaliseen infrastruktuuriin – sijoittaminen edistää talouskasvua, työllisyyttä ja tasa-arvoa[8]. Tämä tärkeä näkökulma jää julkisen talouden suunnitelmassa 2017–2020 huomiotta.

4. Kohti sukupuolitietoista budjetointia

On viimein toteutettava hallituksen talouspoliittisen linjan **sukupuolivaikutusten systemaattinen ja kokonaisvaltainen arviointi**. Tässä yhteydessä myös julkisen talouden suunnitelmaan 2017-2020 sisältyneiden lisäleikkauksien ja -investointien sukupuolivaikutukset on arvioitava. Arvioinnissa on tärkeää hyödyntää olemassa olevaa monitieteistä tutkimustietoa.

---

[7] Kari-Björkbacka, Irmeli (2015) Alueen ja työn sukupuoli. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

[8] De Henau, J., Himmelweit, S. Łapniewska, Z. and Perrons, D. (2016). *Investing in the Care Economy: A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries.* Report by the UK Women's Budget Group for the International Trade Union Confederation, Brussels.http://wbg.org.uk/new-study-shows-that-investing-2-of-gdp-in-care-industries-could-create-1-5-million-jobs/

Tasa-arvovaje ehdottaa, että kokonaisvaltainen arviointi tuotetaan ennen julkisen talouden suunnitelman seuraavaa tarkistusta, ja että sen tulokset otetaan huomioon suunnitelmaa tarkistettaessa. Vaikutusten arvioinnin ohella on tärkeä tutkia ja seurata päätösten toteutuneita sukupuolivaikutuksia tilanteissa, joissa vaikutukset eivät ole itsestäänselvät.

Sukupuolivaikutusten arviointi jälkikäteen ei kuitenkaan ole riittävä tavoite. Sukupuolitietoisen budjetoinnin periaate on, että sukupuolinäkökulma on mukana kaikessa taloutta koskevassa päätöksenteossa, myös silloin, kun suunnitellaan ja seurataan talouspolitiikan linjaa. Tähän tarvitaan ymmärrystä sukupuolen ja talouden suhteesta, sukupuolivaikutusten ennakkoarviointia sekä **kokonaisvaltainen sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmä**.

Jotta taloutta koskeva päätöksenteko edistäisi tasa-arvoa eikä ainakaan veisi tasa-arvokehitystä taaksepäin, on oltava tietoinen sukupuolivaikutuksista ja **otettava sukupuolivaikutukset huomioon päätöksiä tehtäessä**. Vaikutuksia tulee siis arvioida ennakkoon, jo siinä vaiheessa kun punnitaan eri toimenpidevaihtoehtoja. Mikäli mahdollisia vaihtoehtoja on useita, tasa-arvovaikutusten tulee olla yksi valintakriteereistä. Myös jälkikäteen tehdyt arvioinnit tulee ottaa huomioon päätöksenteossa. Esimerkiksi mikäli talouspoliittisen linjan sukupuolivaikutusten arviointi paljastaa selkeitä ongelmia, tulee näitä pyrkiä julkisen talouden suunnitelmaa tarkistettaessa tai budjettiriihessä kompensoimaan osoittamalla resursseja tai muin toimenpitein.

Yleensäkin on pyrittävä tekemään sellaisia resurssien jakoa koskevia päätöksiä, jotka tukevat sukupuolten tasa-arvoa niin tulonjaossa, työelämässä kuin hoivan jakautumisen suhteen. On myös kohdistettava tarpeeksi **resursseja tasa-arvopoliittisille toimenpiteille**, myös vaikeassa taloustilanteessa.

Sukupuolinäkökulma on tuotava mukaan kaikkiin keskeisiin talouspolitiikan työkaluihin: valtionvarainministeriön taloudellisiin katsauksiin, kunkin hallituksen julkisen talouden suunnitelmaan ja sen vuotuiseen tarkastamiseen sekä valtion vuotuisiin talousarvioihin. Tasa-arvovaje ehdottaa, että ensi vuonna **valtion talousarvioon ja julkisen talouden suunnitelmaan sisällytetään Ruotsin mallin mukaiset tasa-arvoliiteet**, joiden kautta aletaan harjoittaa sukupuolitietoista budjetointia sekä talousarvion laadinnassa että keskipitkän tähtäimen talouspoliittisessa suunnittelussa. Julkisen talouden suunnitelman ja sen tarkistusten yhteydessä tärkeää olisi seurata talouspolitiikan linjan sukupuolivaikutuksia pidemmällä tähtäimellä. Tätä varten tarvitaan monipuolista, eri tieteenalojen tutkimustietoa hyödyntävää arviointia reformien, leikkausten ja investointien kumuloituneista sukupuolivaikutuksista. Tasa-arvovaje -hanke tarjoaa tutkijoidensa asiantuntemusta tähän tarkoitukseen.

Lausunnon ovat laatineet Tasa-arvovaje-työryhmän jäsenet FT Anna Elomäki ja YTT Hanna Ylöstalo
Anna Elomäki, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto, anna.elomaki@helsinki.fi
Hanna Ylöstalo, vanhempi tutkija, Nuorisotutkimuksen seura, hanna.ylostalo@uta.fi