Yliopistotutkija Anna Elomäki (Tampereen yliopisto)
Yliopistotutkija Hanna Ylöstalo (Helsingin yliopisto)

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle
Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Lausunto käsittelee vuoden 2019 talousarvioesitystä kokonaisuudessaan sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökulmasta. Vaikka työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsittelee talousarvioesitystä periaatteessa vain työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan osalta, sen on sukupuolten tasa-arvosta vastaavana valiokuntana tärkeää kiinnittää talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä huomiota myös sukupuolitietoisen budjetoinnin edistymiseen ja edelleenkehittämiseen valtionhallinnossa. Lisäksi on tärkeää, että talousarvion kokonaisuuden sukupuolivaikutukset otetaan esiin. Tarkastelemme lausunnossa erityisesti talousarvioesitykseen sisällytettyä tietoa tasa-arvon edistämisestä ja esittelemme suosituksia sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämiseksi.

Lausuntomme perustuu 4.9.2018 julkaistuun selvitykseen:

Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim.) (2018) *Tasa-arvoa talousarvioon - talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

1 Vuoden 2019 talousarvioesitys

1.1 Pääluokkaperustelujen tasa-arvokirjaukset

Valtiovarainministeriön talousarvioesityksen valmisteluohjeet ministeriöille ovat vuodesta 2007 lähtien sisältäneet vaatimuksen tarkastella “sukupuolivaikutuksiltaan merkittävää talousarvioesitykseen vaikuttavaa toimintaa” hallinnonalan pääluokkaperusteluissa. Vuoden 2019 talousarvioesityksessä kaikilla hallinnonaloilla on jonkunlainen sukupuolinäkökulma, mutta budjetinlaadintamääräysten vaatimusta sovelletaan eri tavoin, jotkut ministeriöt kattavammin kuin toiset.

Vuoden 2019 talousarvioesityksessä kolme ministeriötä on parantanut tasa-arvotiedon näkyvyyttä talousarvioesityksessä (VM, TEM ja STM). Esimerkiksi STM on lisännyt tiedon talousarvioesitykseen liittyvistä sukupuolinäkökulmasta merkittävistä uudistuksista, ollen näin ainoa ministeriö. Monien ministeriöiden tasa-arvokirjaus on säilynyt muuttumattomana (esim. MMM, LMV, VNK), mikä kertoo sille annetusta vähäisestä painoarvosta. Vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyy myös heikennyksiä. OKM:n tasa-arvokirjaus on poistettu ja jäljelle on jätetty vain yksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvä lause.

Olemme arvioineet osana Tasa-arvoa talousarvioon-hanketta vuosien 2009-2018 talousarvioesitysten tasa-arvokirjaukset sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökulmasta. **On positiivista, että sukupuolten tasa-arvon ja sukupuolivaikutusten käsittelylle on talousarvioesityksissä vakiintunut tila, mutta tätä tilaa olisi mahdollista hyödyntää nykyistä paremmin.**

Useiden ministeriöiden talousarvioesityksissä asetetaan tasa-arvotavoitteita ja tuodaan näkyviin toimenpiteitä. **Asetetut tavoitteet eivät kuitenkaan ole yhteydessä kansallisiin tasa-arvotavoitteisiin** ja tasa-arvopolitiikkaan, vaan tasa-arvonäkökulmat jäävät irtonaiseksi ja keskittyvät hallinnonalan sisällöllisten tasa-arvokysymysten sijaan henkilöstön tasa-arvoon tai sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen. Asetettuja tavoitteita seurataan tunnusluvuin vain muutamassa ministeriössä. Lisäksi y**hteenvetotarkastelu ei ole vakiintunut paikaksi käydä läpi talousarvioesityksen ja siihen liittyvien uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutuksia**, vaikka budjetinlaadintaohjeiden vaatimus tähän viittaa ja vaikka tätä ehdotetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön antamassa tarkemmassa ohjeistuksessa. Talousarvioon liittyvien uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arviointi on lainvalmistelijoiden vastuulla, eivätkä budjetin laadintaan osallistuvat virkahenkilöt tätä juuri pohdi.

Toimeenpanon suurin ongelma on **talousarvioesityksen valmisteluohjeiden vaatimuksen epätarkkuus ja sitovan, valtiovarainministeriön antaman ohjeistuksen puute**. Muiden maiden kokemusten perusteella budjetinlaadintaohjeisiin sisällytetyt vaatimukset sukupuolinäkökulman sisällyttämiseen toimivat parhaiten, kun ne ovat mahdollisimman yksityiskohtaiset. Lisäksi on tärkeää, että ohjeistus sukupuolinäkökulman integroimiseksi talousarvioon tulee valtiovarainministeriöstä.

1.2 Vuoden 2019 talousarvion sukupuolivaikutukset

Valtiovarainministeriö on tänä vuonna ensimmäisen kerran arvioinut talousarvioesityksen sukupuolivaikutuksia osana talousarvion tulonjakovaikutusten arviointia. Tämä on merkittävä askel kohti sukupuolitietoisempaa budjetointia Suomessa.

Valtiovarainministeriön mukaan[1] talousarvioesityksen 2019 mukaiset muutokset verotuksessa ja sosiaalietuuksissa vaikuttavat hieman eri tavoin miesten ja naisten käytettävissä oleviin tuloihin. Verokevennykset jakautuvat melko tasaisesti sukupuolten välillä, mutta useiden **sosiaaliturvaetuuksien etuuksien heikentyminen (esimerkiksi indeksijäädytyksen vaikutuksesta) vaikuttaa naisten käytettävissä oleviin suhteessa enemmän kuin miesten**

[1] VM 2018. Talousarvioesityksen tulonjako - ja sukupuolivaikutukset. https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/6305483/Talousarvioesityksen+tulonjako+BO/c325cc2b-ccbe-4f73-90da-833f7ca1c2d5/Talousarvioesityksen+tulonjako+BO.pdf

käytettävissä oleviin tuloihin. Yhteensä **miesten käytettävissä olevat tulot paranevat nimellisarvoisesti hieman enemmän kuin naisten.**

Tulonjakovaikutuksia on tärkeää tarkastella paitsi sukupuolinäkökulmasta myös intersektionaalisesti eli useita taustatamuuttujia samanaikaisesti huomioiden. Näin saadaan esiin erot eri mies- ja naisryhmien välillä muun muassa perhetyypin, tulotason tai iän mukaan. Tasa-arvoa talousarvioon selvityksen perusteella vuosien 2016–2018 tapauksesa eri mies- ja naisryhmien väliset erot etenkin iän ja tulokymmenyksen mukaan olivat merkittävästi suuremmat kuin miesten ja naisten keskimääräiset erot. **Ehdotammekin, että työelämä ja tasa-arvovaliokunta teettää eduskunnan tietopalvelulla tarkemmat laskelmat vuoden 2019 talousarvioesityksen hyötyjistä ja häviäjistä sukupuolen, iän, tulotason ja perhetyypin mukaan.** Tasa-arvoa talousarvioon -hankkeessa on kehitetty tätä varten SISU-mallin etäkäyttöympäristössä saatavilla olevat koodit.

2 Suositukset sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämiseksi

Muiden maiden hyvien käytäntöjen tunnistamiseen, Suomen valtionhallinnon toimijoiden haastatteluihin sekä asiakirja-analyysiin perustuvat suosituksemme sukupuolitietoisen budjetoinnin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämiseksi Suomessa ovat:

1. **Lanseerataan sukupuolitietoisen budjetoinnin käsite**
2. **Kytketään sukupuolitietoinen budjetointi kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin**
3. **Laajennetaan sukupuolivaikutusten arviointi lakiesityksistä talousarvioon**
4. **Raportoidaan talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista systemaattisesti**
5. **Tuetaan sukupuolitietoista budjetointia poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä**

Ensimmäinen suosituksemme on, että **sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvät käytännöt kootaan sukupuolitietoisen budjetoinnin käsitteen alle**. Tätä tukee se, että käsitteellä on kansainvälistä nostetta. Esimerkiksi Ruotsin ja Islannin hallitukset ovat sitoutuneet sukupuolitietoiseen budjetointiin. Sukupuolitietoista budjetointia edistävät myös IMF:n ja OECD:n kaltaiset kansainväliset talousjärjestöt, jotka ovat julkaisseet aihetta käsitteleviä raportteja ja suosituksia. Sukupuolitietoinen budjetointi hyödyntää olemassa olevaa talouspolitiikan kieltä ja on budjettiprosessin keskeisille toimijoille helpompi ymmärtää kuin sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, jonka alle sukupuolitietoisen budjetoinnin nykykäytännöt on koottu.

Toinen suosituksemme on, että **sukupuolitietoinen budjetointi kytketään kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin.** Hallinnonaloilla tämä edellyttää

hallinnonalakohtaisten tasa-arvotavoitteiden asettamista ja kansallisella tasolla tavoitteiden selkeyttämistä. Tasa-arvotavoitteiden ja niihin liittyvien toimenpiteiden ja tunnuslukujen asettaminen on keskeinen sukupuolitietoisen budjetoinnin käytäntö kansainvälisesti. Lisäksi selkeät kansalliset ja hallinnonalakohtaiset tavoitteet helpottavat sukupuolivaikutusten arviointia tarjoamalla ymmärryksen siitä, mitä tasa-arvo tarkoittaa ja minkälaisia tavoitteita vasten vaikutuksia tulisi arvioida. Nykyisellään sukupuolivaikutusten arviointiin valtionhallinnossa liittyy hallinnonalakohtaisten tasa-arvotavoitteiden puuttumisen vuoksi paljon epätietoisuutta ja väärinymmärryksiä, jotka heikentävät sukupuolivaikutusten arviointien laatua.

Kolmanneksi suosittelemme, että **sukupuolivaikutusten arviointi laajennetaan lainvalmistelun aikana tapahtuvasta yksittäisten toimenpiteiden arvioinnista koko laajaan talousarvioprosessiin**, joka pitää sisällään hallitusohjelman, valtiontalouden kehykset ja julkisen talouden suunnitelman, talousarvion, talousarviota toteuttavan lainsäädännön ja tulosohjauksen. Kun sukupuolivaikutusten arviointi kohdistuu lakiesitysten ohella talousarvioesitykseen, huomio kiinnittyy yksittäisten toimenpiteiden sijaan hallituksen politiikan kokonaisuuteen, sillä talousarvioesitys tuo yhteen kaikki uudet toimenpiteet eri hallinnonaloilta. Lisäksi sukupuolivaikutusten arvioinnin laajentaminen koko laajaan talousarvioprosessiin tarjoaa mahdollisuuden aikaistaa sukupuolivaikutusten arviointia tai ainakin sukupuolinäkökulmasta merkittävien uudistusten tunnistamista. Lakiesitysten valmistelu alkaa vasta, kun uusista toimenpiteistä on jo keskusteltu ja päätetty hallitusohjelmassa, julkisen talouden suunnitelmassa tai talousarvioesityksessä. Kun sukupuolivaikutusten arviointi alkaa laajan talousarvioprosessin aikaisemmissa vaiheissa, joissa päätöksiä uusista toimenpiteistä tehdään, on sillä enemmän merkitystä.

Neljäs suosituksemme on talousarvion **sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia koskevan raportoinnin vahvistaminen.** Avoimuutta ja julkisuutta vaaliva raportointi on tärkeä osa sukupuolitietoista budjetointia. Budjettiesityksen liitteenä oleva tasa-arvoraportti tai -lausunto tai budjettiesitykseen sisällytetty tieto sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista on tärkeä tietolähde eduskunnalle ja sidosryhmille. Tällä hetkellä sukupuolivaikutuksista raportoidaan ministeriöiden talousarvioesitysten pääluokkaperusteluihin sisällytetyissä yhteenvetotarkasteluissa. Realistisin tapa talousarvioesityksen tasa-arvosisällön parantamiseen onkin vahvistaa hallinnonalojen pääluokkaperusteluihin sisällytettyjä tasa-arvoa käsitteleviä yhteenvetotarkasteluja, jotka ministeriöt ovat jo tällä hetkellä velvollisia laatimaan.

Viides suosituksemme on, että **sukupuolitietoista budjetointia tuetaan poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä.** Tärkein tuenilmaus on, että hallitus sitoutuu hallitusohjelmassa sukupuolitietoiseen budjetointiin. Tämä sisältää paitsi sitoutumisen sukupuolivaikutusten arviointiin, myös sitoutumisen sellaiseen talouspolitiikkaan, joka tukee sukupuolten tasa-arvoon liittyviä kansallisia tavoitteita. Lisäksi muiden maiden kokemukset osoittavat yksiselitteisesti, että valtiovarainministeriön näkyvä rooli ja vetovastuu on elintärkeää sukupuolitietoisen budjetoinnin toimeenpanon onnistumiselle.