Yliopistotutkija Anna Elomäki, FT
Tampereen yliopisto

Lausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle
Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Tämä lausunto käsittelee **sukupuolitietoista budjetointia**. Lausunnossa esitellään sukupuolitietoisen budjetoinnin käsite, tarkastellaan sukupuolitietoisen budjetoinnin nykytilaa Suomen valtionhallinnossa sekä tehdään suosituksia sukupuolitietoisen budjetoinnin Suomen mallin kehittämiseksi. Lisäksi siinä käsitellään lyhyesri vuoden 2019 talousarvioesitystä sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökulmasta. Lausunto perustuu 4.9.2018 julkaistuun selvitykseen, joka on osa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa: Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim.) (2018) *Tasa-arvoa talousarvioon - talousarvion sukupuoli-vaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

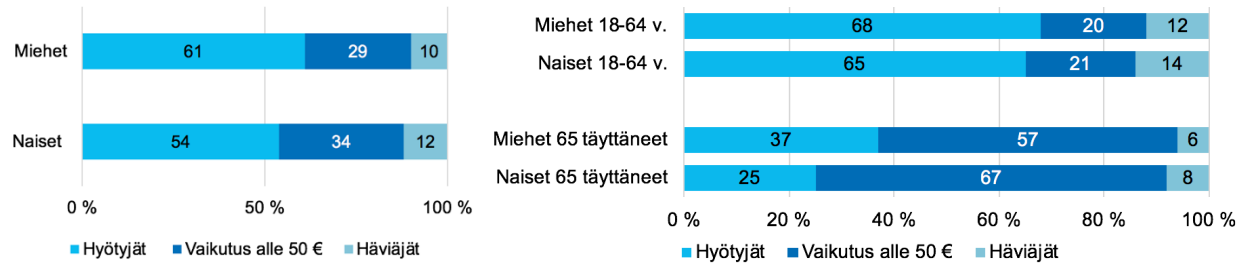
1 Sukupuolitietoinen budjetointi

1a Mitä on sukupuolitietoinen budjetointi

Sukupuolitietoinen budjetointi on sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia, jossa huomio kohdistuu talouspolitiikkaan, talousarvioon ja julkisen talouden ohjaukseen. Näitä prosesseja on pitkään pidetty sukupuolineutraaleina, mutta **talousarviot ja muut talouspoliittiset päätökset vaikuttavat tutkitusti eri mies- ja naisryhmiin eri tavoin ja voivat joko edistää tai vesittää sukupuolten tasa-arvoa.**

Esimerkiksi **Suomessa vuosien 2016–2018 verotuksen ja sosiaaliturvaetuuksien muutokset lisäsivät sukupuolten taloudellista epätasa-arvoa.** Staattisen analyysin mukaan miehet hyötyivät hallituksen politiikasta keskimäärin hieman naisia enemmän (0,60 % lisäys käytettävissä oleviin tuloihin vs. 0,51 %). Suurin osa hallituksen politikan seurauksena hävinneistä oli naisia, ja nämä naiset hävisivät suhteessa suuremman osan käytettävissä olevista tuloistaan (2,29 %) kuin hävinneet miehet (1,88 %). Hyödyt ja tappiot kohdentuivat eri tavoin iän, tulotason ja perhetyypin mukaan.

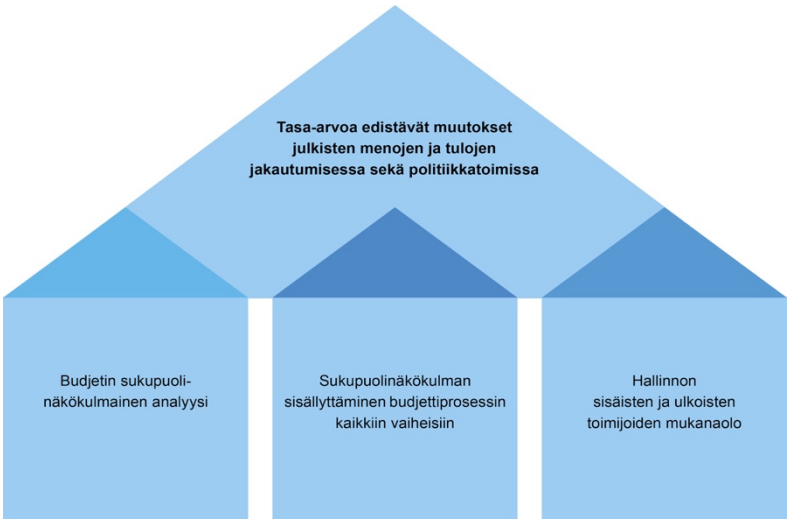
Kuvio 1. Vuosien 2016–2018 vero- ja etuusmuutosten kumulatiiviset vaikutukset: hyötyjät ja häviäjät sukupuolen mukaan sekä sukupuolen ja iän mukaan



Sukupuolitietoisen budjetoinnin tavoitteena on muuttaa julkisten menojen ja verotuksen kohdentumista tavalla, joka edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että talousarviota ja sitä määrittäviä asiakirjoja kuten hallitusohjelmia ja

monivuotisia kehyksiä **analysoidaan sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta**, esimerkiksi analysoidaan talousarvion eri osien kohdentumista eri mies- ja naisryhmille tai arvioidaan talousarvioon liittyvien uusien esitysten sukupuolivaikutuksia. Lisäksi **sukupuolinäkökulma integroidaan talousarvioprosessin eri vaiheisiin** valmistelusta raportointiin ja tarkastukseen, esimerkiksi tuomalla tasa-arvo näkyviin keskeisissä asiakirjoissa. Kyse ei ole vain hallinnon sisäisestä prosessista, vaan vaikuttava sukupuolitietoinen budjetointi vaatii **valtionhallinnon ulkopuolisten toimijoiden, kuten eduskunnan ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista.**

Kuvio 2. Sukupuolitietoinen budjetointi



Sukupuolitietoinen budjetointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista budjettiprosessiin. Se tarkoittaa budjettien sukupuolinäkulmaista analyysia, sukupuolinäkökulman integroimista budjettiprosessin kaikkiin vaiheisiin sekä menojen ja tulojen uudelleenjärjestämistä tasa-arvon edistämiseksi. (Euroopan neuvosto 2005)

Sukupuolitietoisella budjetoinnilla on kansainvälistä nostetta. Esimerkiksi Ruotsin ja Islannin hallitukset ovat sitoutuneet sukupuolitietoiseen budjetointiin, ja IMF:n ja OECD:n kaltaiset kansainväliset talousjärjestöt ovat julkaisseet aihetta käsitteleviä raportteja ja suosituksia. Yksi syy sukupuolitietoisen budjetoinnin suosioon on se, että **sukupuolitietoinen budjetointi on hyvää budjetointia**. Se tukee julkisen talouden hallinnan keskeisiä periaatteita, kuten avoimuutta, tuloksellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Sukupuolisokea toiminta, joka ei huomio eri mies- ja naisryhmien erilaisia tilanteita, resursseja ja tarpeita, ei saavuta sille asetettuja tavoitteita.

Sukupuolitietoista budjetointia harjoitetaan kansallisella tasolla vakiintuneesti ainakin 12 Euroopan maassa sekä alue- ja paikallistasolla. Käytössä on useita eri lähestymistapoja ja menetelmiä:

- Talousarvion tai lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi: sukupuolinäkökulmaiset tulonjakovaikutukset ja/tai kuvaileva analyysi (Suomi, Ruotsi, Islanti, Itävalta)
- Talousarvion osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan ja luokittelusta seuraavat toimet (Andalusia, Belgia)
- Budjetin tasa-arvoliitteet ja -lausunnot (Ruotsi, Andalusia, Skotlanti)
- Tasa-arvotavoitteiden, toimenpiteiden ja tunnuslukujen asettaminen (Itävalta, Andalusia)
- Tasa-arvon edistämisen määrärahojen jäljittäminen (Belgia)

Yksi malli ei sovi kaikkiin tilanteisiin, vaan **sukupuolitietoinen budjetointi on räätälöitävä kuhunkin kansalliseen kontekstiin ja budjettiprosessiin sopivaksi**. Parhaita tuloksia saavutetaan, kun erilaiset analyysimenetelmät yhdistyvät keinoihin linkittää budjetin määrärahat tasa-arvon edistämiseen.

Muiden maiden kokemusten perusteella **sukupuolitietoisen budjetoinnin toimeenpanoa edesauttaa muun muassa poliittinen ja ministeriön johdon tuki** (esim. hallitusohjelmakirjaus, ministerien näkyvä tuki), valtiovarainministeriön vetovastuu (esim. korkean tason virkamies budjettiosastolla vastuussa, resursseja koordinaatioon, VM:n antama ohjeistus), selkeä ymmärrys siitä mitä sukupuolitietoinen budjetointi on, sekä tasa-arvo- ja taloustoimijoita yhteen tuova koordinaatiorakenne.

1b Sukupuolitietoisen budjetoinnin nykytila Suomen valtionhallinnossa

Vaikka Suomen valtionhallinnossa ei puhuta sukupuolitietoisesta budjetoinnista, käytössä on kolme siihen liittyvää käytäntöä, jotka ovat osa STM:n koordinoimaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista[1]:

1. Lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi (velvoite OM:n HELO-ohjeissa)
2. Talousarvioehdotusten tasa-arvokirjaukset (velvoite VM:n budjetinlaadintamääräyksessä: ministeriöiden sisällytettävä pääluokkaperusteluihin ”yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioehdotukseen liittyvästä toiminnasta”)
3. Tasa-arvonäkökulman tuonti tulosohjaukseen (informaatiohjausta VM:n tulosohjauskorteissa)

Nykykäytäntöjen toimeenpano on puutteellista. Vaikka sukupuolivaikutusten arviointien määrä on kasvanut (22 % lakiesityksistä vuonna 2017), suuri määrä relevantteja lakiesityksiä jää yhä arvioimatta, ja tehtyjen arviointien laadussa on puutteita. On esimerkiksi tavallista, että tasa-arvo ymmärretään samanlaisena kohteluna, eikä etuuden leikkaamisella tästä syystä nähdä sukupuolivaikutuksia vaikka naiset olisivat valtaosa etuuden saajista (esim. vanhempainvapaan korotusosan poistaminen vuonna 2016). Vain noin kolmannes lakiesityksistä tulee siihen tulokseen että esityksellä on sukupuolivaikutuksia. Kaikista vuosina 2007–2017 annetuista esityksistä tämä on vain 4,5 prosenttia.

Talousarvioehdotusten tasa-arvonäkökulmat ovat ohuita ja irtonaisia. Mainitut tasa-arvotavoitteet ja toimenpiteet eivät ole yhteydessä kansallisiin tasa-arvotavoitteisiin ja tasa-arvopolitiikkaan. Hallinnonalan sisällöllisten tasa-arvokysymysten sijaan korostuu henkilöstön tasa-arvo ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Asetettuja tavoitteita seurataan tunnusluvuin harvoin (esim. VM:n tavoite sukupuolibalanssista valtioyhtiöiden johdossa). Talousarvioesityksen ja siihen liittyvien uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutuksia ei juuri käydä läpi. Monet ministeriöt (esim. MMM, LVM) kierrättävät samaa tekstiä vuodesta toiseen. Yksi syy ongelmiin on valtiovarainministeriön antaman tarkan ohjeistuksen puuttuminen.

Sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökulmasta nykykäytännöt ovat riittämättömiä ensinnäkin siksi, että **käytännöt eivät ole yhteydessä toisiinsa**. Niistä vastaavat eri toimijat, jotka eivät keskustele keskenään tai hyödynnä toistensa työtä. Toinen ongelma on, että näillä nykykäytännöillä **ei ole suoraa yhteyttä sisällöllisiin tasa-arvokysymyksiin.** Talousarvioesitysten tasa-arvokirjauksissa puhutaan harvoin hallinnonalan sisältöön liittyvistä tasa-arvokysymyksistä. Sukupuolivaikutusten arvioinneissa tasa-arvo ymmärretään usein samanlaisena kohteluna palkkatasa-arvon tai hoivan jakamisen ja työn ja perheen yhteensovittamisen sijaan. Kolmanneksi **valtiovarainministeriön rooli on jäänyt pieneksi**. Tutkimuskirjallisuus ja muiden maiden kokemukset korostavat VM:n vetovastuun tärkeyttä, mutta

[1] Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on tasa-arvopolitikan strategia, jossa sukupuolinäkökulma ja tasa-arvon edistämisen tavoite sisällytetään kaikkeen toimintaan ja päätöksentekoon.

Suomessa VM ei ole aktiivisesti osallistunut käytäntöjen kehittämiseen ja toimeenpanon tukemiseen ja seurantaan.

1c Suositukset sukupuolitietoisen budjetoinnin Suomen mallin kehittämiseen

Muiden maiden kokemuksiin, Suomen valtionhallinnon toimijoiden haastatteluihin, tutkimuskirjallisuuteen sekä asiakirja-analyysiin perustuen Tasa-arvoa talousarvioon -hankkeessa tehtiin seuraavat laajat suositukset sukupuolitietoisen budjetoinnin Suomen mallin kehittämiseksi[2]:

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

Ensimmäinen suositus on, että nykyiset **sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvät käytännöt kootaan sukupuolitietoisen budjetoinnin käsitteen alle**. Tätä tukee se, että käsitteellä on kansainvälistä nostetta. Lisäksi 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 suositus on, että **sukupuolitietoinen budjetointi kytketään kansallisiin ja hallinnonalakohtaisiin tasa-arvotavoitteisiin.** Kansallisella tasolla tämä edellyttää tavoitteiden selkeyttämistä ja hallinnonaloilla hallinnonalakohtaisten tasa-arvotavoitteiden asettamista. 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 tasa-arvotavoitteiden puuttumisen vuoksi paljon epätietoisuutta ja väärinymmärryksiä, jotka heikentävät arviointien laatua. Kansallisten tavoitteiden tulisi ohjata hallitusohjelmia ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmia, ja hallinnonalakohtaisten tavoitteiden tulisi näkyä talousarvioehdotuksen tasa-arvokirjauksissa ja tulosohjauksessa.

Kolmanneksi suositellaan, 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

[2] Suositusten yksityiskohdista tarkempaa tietoa Tasa-arvoa talousarvioon -selvityksen luvussa 4.

talousarvioprosessin aikaisemmissa vaiheissa, joissa päätöksiä uusista toimenpiteistä tehdään, on sillä enemmän merkitystä.

Neljäs suositus on talousarvion **sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia koskevan raportoinnin vahvistaminen.** Avoimuutta ja julkisuutta vaaliva raportointi on tärkeä osa sukupuolitietoista budjetointia ja talousarvioesitykseen sisällytetty tai sen liitteenä tarjottava tieto sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista on tärkeä tietolähde eduskunnalle ja sidosryhmille. Realistisin tapa talousarvioesityksen tasa-arvosisällön parantamiseen Suomessa on vahvistaa hallinnonalojen pääluokkaperusteluihin sisällytettyjä tasa-arvoa käsitteleviä yhteenvetotarkasteluja, jotka ministeriöt ovat jo tällä hetkellä velvollisia laatimaan. Niissä tulisi asettaa nykyistä määrätietoisemmin tasa-arvotavoitteita, listata tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä ja niihin liittyviä tasa-arvoindikaattoreita. Lisäksi tulisi listata talousarvioon liittyvät uudet toimenpiteet, jotka ovat erityisen merkittäviä sukupuolinäkökulmasta. Tasa-arvotavoitteiden olisi hyvä näkyä myös esimeriksi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä ja hallituksen vuosikertomuksessa.

Viides suositus 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.

Seuraavassa listataan vielä tärkeimmät konkreettiset askelmerkit, joiden avulla vuoden 2020 budjetti voitaisiin tehdä sukupuolitietoisemmin:

- Laaditaan **selkeä ohjeistus** sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttämisestä ministeriöiden talousarvioehdotusten pääluokkaperusteluihin (VM).
- Kehitetään **hallinnonalakohtaisia tasa-arvotavoitteita** ja hyödynnetään niitä talousarvioehdotuksen yhteenvetotarkastelussa ja tulosohjauksessa. (Ministeriöiden johto, ministeriöiden toiminnalliset tasa-arvoryhmät, STM.)
- Ne ministeriöt, joiden hallinnonalalla toteutetaan veroihin ja etuuksiin kohdistuvia uudistuksia, arvioivat vähintään yhden vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyvän **vero- ja etuusmuutoksen tulonjakovaikutukset** myös sukupuolinäkökulmasta.
- Sisällytetään tasa-arvoa käsittelevä kappale valtiovarainministeriön laatimiin talousarvioesityksen **yleisperusteluihin** (VM).
- Arvioidaan **talousarvioesityksen kokonaisuuden tulonjakovaikutukset** myös sukupuolinäkökulmasta (VM).
- **Perustetaan työryhmä** tekemään pitkäjänteistä sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämistyötä ja varmistetaan että tasa-arvonäkökulmat mukana kaikessa talousarvioprosessin kehittämistyössä (VM).

2 Vuoden 2019 talousarvioesitys

2a Pääluokkaperustelujen tasa-arvokirjaukset

Vuoden 2019 talousarvioesityksessä kaikilla hallinnonaloilla on pääluokkaperusteluissa jonkinlainen sukupuolinäkökulma. **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, joka tekee näin. Monien ministeriöiden tasa-arvokirjaus on säilynyt muuttumattomana (esim. MMM, LMV, VNK), mikä kertoo kirjaukselle annetusta vähäisestä painoarvosta. Vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyy myös heikennyksiä. Esimerkiksi OKM:n tasa-arvokirjaus on poistettu ja jäljelle on jätetty vain yksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvä lause.

2b 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 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**. **Yhteensä miesten käytettävissä olevat tulot paranevat nimellisarvoisesti hieman enemmän kuin naisten.**

Tasa-arvoa talousarvioon -hankkeessa tehdyt laskelmat osoittivat, että tulonjakovaikutuksia on tärkeää tarkastella paitsi sukupuolinäkökulmasta myös intersektionaalisesti eli useita taustamuuttujia samanaikaisesti huomioiden. Erot eri mies- ja naisryhmien välillä etenkin iän ja tulokymmenyksen suhteen olivat merkittävästi suuremmat kuin miesten ja naisten keskimääräiset erot. Lisäksi kävi ilmi, että keskiarvojen lisäksi on hyödyllistä tarkastella erikseen muutoksista hyötyvien ja niiden seurauksena hävinneiden tilannetta.

Ehdotan, että eduskunnan tietopalvelulla teetetään 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.