YTT, dosentti, yliopistonlehtori Hanna Ylöstalo, Turun yliopisto

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Asia: VNS 2/2019 vp valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023

Lausunto käsittelee vuoden 2020 talousarvioesitystä sekä julkisen talouden suunnitelmaa kokonaisuudessaan sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökulmasta. Vaikka työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsittelee talousarvioesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa periaatteessa vain työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan osalta, sen on sukupuolten tasa-arvosta vastaavana valiokuntana tärkeää kiinnittää talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä huomiota myös sukupuolitietoiseen budjetointiin ja sen kehittämiseen valtionhallinnossa.

Lausuntoni 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.

Lisäksi käytän lausunnossani analyysiä Rinteen hallituksen politiikasta tasa-arvonäkökulmasta:

Elomäki, Anna & Kantola, Johanna & Koivunen, Anu & Ylöstalo, Hanna (2019) Tasa-arvopolitiikan vastaisku? *Politiikasta.fi* 5.6.2019. https://politiikasta.fi/tasa-arvopolitiikan-vastaisku/

1 Vuoden 2020 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 2020 talousarvioesityksessä kaikilla hallinnonaloilla on jonkinlainen sukupuolinäkökulma, mutta budjetinlaadintamääräysten vaatimusta sovelletaan eri tavoin, jotkut ministeriöt kattavammin kuin toiset.

Vuoden 2020 talousarvioesityksessä tasa-arvotiedon näkyvyys talousarvioesityksessä on pysynyt hyvin samankaltaisena edellisiin vuosiin nähden. Osa ministeriöistä (esim. SM, TEM) sisällyttää tasa-arvotietoa talousarvioesitykseen suhteellisen laajasti, mutta tiedon sisällössä on tapahtunut hyvin vähän muutoksia. Enimmäkseen ministeriöiden tasa-arvokirjaukset ovat hyvin suppeita. Lisäksi useiden ministeriöiden tasa-arvokirjaus on säilynyt muuttumattomana (esim. MMM, LMV, VNK), mikä kertoo sille annetusta vähäisestä painoarvosta. Joitakin pieniä parannuksia on, esimerkiksi VM on lisännyt maininnan valtion työskentelytapojen digitoinnin sukupuolivaikutuksista. STM ainoana ministeriönä listaa talousarvioesitykseen liittyvät sukupuolinäkökulmasta merkittävät uudistukset.

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. Lisäksi y**hteenvetotarkastelu ei ole vakiintunut paikaksi käydä läpi talousarvioesityksen ja siihen liittyvien uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutuksia**, vaikka budjetinlaadintaohjeiden vaatimus tähän viittaa.

Budjetinlaadintaohjeita tulisi tarkentaa tasa-arvotiedon osalta tasa-arvokirjausten laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Muiden maiden kokemusten perusteella budjetinlaadintaohjeisiin sisällytetyt vaatimukset sukupuolinäkökulman sisällyttämiseen toimivat parhaiten, kun ne ovat mahdollisimman yksityiskohtaiset. Seuranta VM:n toimesta edistäisi ministeriöiden aktiivisuutta.

1.2 Vuoden 2020 talousarvion sukupuolivaikutukset

Valtiovarainministeriö arvioi viime vuonna ensimmäisen kerran talousarvioesityksen sukupuolivaikutuksia osana talousarvion tulonjakovaikutusten arviointia. Tämä oli merkittävä askel kohti sukupuolitietoisempaa budjetointia Suomessa. **Vuoden 2020 talousarvion tulonjakovaikutusten arviointiin** (luonnos 9.9.2019) **ei sisälly sukupuolivaikutusten arviointia**.[1]

[1] VM 2019. Talousarvioesityksen tulonjakovaikutukset. https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/15511239/Tulonjakovaikutukset+VM+luonnos+9.9.2019/da15893e-4c76-572f-5f11-86ce1c674180/Tulonjakovaikutukset+VM+luonnos+9.9.2019.pdf

Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi on tärkeää, sillä valtion talousarvioesitys tuo yhteen kaikki uudet toimenpiteet eri hallinnonaloilta.

Tulonjakovaikutuksia on tärkeää tarkastella paitsi sukupuolinäkökulmasta myös intersektionaalisesti eli useita taustatamuuttujia samanaikaisesti huomioon ottaen. Näin saadaan esiin erot eri mies- ja naisryhmien välillä muun muassa perhetyypin, tulotason tai iän mukaan. *Tasa-arvoa talousarvioon* selvityksen perusteella vuosien 2016–2018 tapauksessa eri mies- ja naisryhmien väliset erot etenkin iän ja tulokymmenyksen mukaan olivat merkittävästi suuremmat kuin miesten ja naisten keskimääräiset erot. **Ehdotan, että työelämä ja tasa-arvovaliokunta teettää eduskunnan tietopalvelulla tarkemmat laskelmat vuoden 2020 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 Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020–2023

Antti Rinteen hallituksen talouspolitiikan linja on tasa-arvonäkökulmasta selvä parannus edelliseen. Tasa-arvonäkökulmasta ongelmallisen leikkauspolitiikan sijaan luvataan uusia panostuksia sosiaaliseen infrastruktuuriin ja sosiaaliturvaan.

Hallitus investoi muun muassa varhaiskasvatukseen ja vanhushoivaan. **Julkisiin hyvinvointipalveluihin suunnatut lisäresurssit tukevat sukupuolten tasa-arvoa**, sillä naiset ovat miehiä riippuvaisempia julkisista palveluista. Naiset joutuvat usein myös täyttämään julkisten palvelujen aukkoja palkattomalla hoivatyöllä.

Vaikka Rinteen hallituksen talouspolitiikan tulonjakovaikutuksia ei ole vielä arvioitu sukupuolinäkökulmasta, **pienimpiä eläkkeitä ja etuuksia korottavan ohjelman voi ennakoida kaventavan sukupuolten välisiä tuloeroja**.

Hallituksen sitoutuminen hyvinvointia ja tasa-arvoa edistävään talouspolitiikkaan kuitenkin testataan, jos työllisyys ei nouse odotetulle tasolle ja paineet uudistusten perumiseen ja menoleikkauksiin kasvavat.

Julkisen talouden suunnitelmassa 2020-2023 on useita yksittäisiä tasa-arvomainintoja. **Sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmasta merkittävien uudistusten tunnistaminen ja sukupuolivaikutusten alustava arviointi tulisi tehdä systemaattisemmin ja vakiinnuttaa julkisen talouden suunnitelman laadintaprosessiin.** Näin varmistettaisiin sukupuolitietoisen budjetoinnin periaatteita noudattava talouspolitiikka myös silloin, kun hallituksen talouspolitiikan linja on toisenlainen.

3 Suositukset sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämiseksi

Teimme *Tasa-arvoa talousarvioon*-hankkeessa viisi konkreettista suositusta sekä useita pienempiä askelmerkkejä sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämiseksi. **Huolimatta kasvavasta kiinnostuksesta sukupuolitietoista budjetointia kohtaan, minkään suosituksen tai edes pienempien askelmerkkien toimeenpanoa ei ole edes aloitettu valtionhallinnossa.** Esimerkiksi VM:n johtamaa sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämistyöryhmää ei ole perustettu, vaikka se olisi tärkeä edellytys tehdyn työn jatkuvuudelle.

Rinteen hallitusohjelma antaa sukupuolitietoiselle budjetoinnille poliittisen tuen, vaikkakin se jää ohjelmassa yksittäiseksi maininnaksi. Hallitus nostaa ilmiöpohjaisen budjetoinnin ja kestävän kehityksen budjetoinnin erityisiksi kehittämiskohteikseen budjettiprosessin uudistamisessa. **Molemmat tarjoavat erinomaisen pohjan myös sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämiselle, mikäli sukupuolinäkökulma otetaan mukaan niiden valmisteluun.**

Koska vuosi sitten tekemiämme suosituksia ei ole toimeenpantu, toistan suositukset, sillä ne ovat edelleen ajankohtaisia.

Viisi suositusta 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 suositus on, että **sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvät käytännöt kootaan sukupuolitietoisen budjetoinnin käsitteen alle**. 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.** 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.

Kolmanneksi suosittelen, 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 suositus 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 suositus on, että **sukupuolitietoista budjetointia tuetaan poliittisesti ja valtionhallinnon sisällä.** Rinteen hallitus on hallitusohjelmassaan ilmaissut sitoutumisensa sukupuolitietoiseen budjetointiin. Seuraavaksi tarvitaan konkreettisia toimia sukupuolitietoisen budjetoinnin toimeenpanoksi: talousarvion kokonaisuuden sekä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointia. Muiden maiden kokemukset osoittavat yksiselitteisesti, että valtiovarainministeriön näkyvä rooli ja vetovastuu on elintärkeää sukupuolitietoisen budjetoinnin toimeenpanon onnistumiselle.