Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvolautakunta
TyV@eduskunta.fi

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026.

Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton lainvalvontaviranomainen, jonka tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1985, tasa-arvolaki) noudattamista. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on myös edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista eli sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Tasa-arvolaki sisältää muun muassa syrjinnän kiellot sukupuolen, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella sekä säännökset sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä viranomaisten, työpaikkojen ja oppilaitosten toiminnassa. Myös seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella on kielletty tasa-arvolaissa.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti sukupuolivaikutuksien arviointiin, hyvinvointialueiden palkkaharmonisointiin, eräisiin työllisyyden parantamiseen liittyviin seikkoihin, tasa-arvolain tehokkaan valvonnan edellyttämiin resursseihin sekä eräisiin muihin julkisen talouden suunnitelmassa mainittuihin asioihin.

Sukupuolivaikutusten arviointi osaksi julkisen talouden suunnitelmaa

Valtiontalouden keskipitkän aikavälin talouspoliittisilla linjauksilla, joilla ohjataan merkittävällä tavalla yhteiskunnan toimintaa, on väistämättä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Tarkasteltavana olevasta suunnitelmasta ei käy ilmi, millä tavalla tulojen ja menojen kohdentamisen sukupuolivaikutuksia on linjauksia tehtäessä arvioitu. Kokonaiskuvan saaminen tarkasteltavana olevan julkisen talouden suunnitelman vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon on tästä syystä hankalaa.

Sukupuolivaikutusten arviointi on tärkeä keino edistää sukupuolten tasa-arvoa päätöksenteossa. Julkisen talouden suunnitelmaa ja muita talouspoliittisia päätöksiä pidetään usein sukupuolineutraaleina, mutta ne vaikuttavat tutkitusti eri tavalla nais- ja miesryhmiin (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.). Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arvioinnilla selviäisi, edistävätkö vai heikentävätkö ehdotetut toimenpiteet sukupuolten tasa-arvoa.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa, että sukupuolivaikutusten arviointi on tarpeen erityisesti silloin, kun talouspoliittista linjaa suunnitellaan ja siitä päätetään budjettikautta pidemmälle ajalle. On tärkeää arvioida menojen ja tulojen kohdennusten ja suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksia naisten ja miesten kannalta. Samalla vaikutusarvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon naisten ja miesten keskinäiset erot, jotka liittyvät esimerkiksi ikään, terveyteen, vammaisuuteen tai taloudelliseen asemaan. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on korostanut tätä julkisen talouden suunnitelmasta 2022–2025 antamassaan lausunnossa 8/2021 vp.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin näkökulmasta tasa-arvovaltuutettu haluaa nostaa julkisen talouden vuosien 2023–2026 suunnitelmasta esiin erityisesti hyvinvointialueiden perustamisen ja siihen liittyvän palkkaharmonisointitarpeen, jota käsitellään tarkemmin jäljempänä. Kun tarkastellaan sukupuolten tasa-arvoa kuvaavia tilastoja, voidaan todeta, että naisten keskimääräiset kuukausiansiot ovat noin 84,1 % miesten keskimääräisistä kuukausiansioista (Tilastokeskus, Ansiotasoindeksi 2019). Naisten kolmen yleisimmän ammattiryhmän joukossa ovat ensimmäisenä hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijät ja kolmantena terveydenhuollon asiantuntijat (Tilastokeskus, Työvoimatutkimus 2019). Julkisen talouden suunnitelmalla ja erityisen määrärahan kohdistamisella palkkaharmonisointiin voitaisiin vaikuttaa merkittävästi sukupuolten palkkatasa-arvon toteutumiseen. Tätä voi pitää kuvaavana esimerkkinä asiasta, jonka osalta sukupuolivaikutuksien arviointi olisi erityisen tarpeellista.

Palkkaharmonisointi hyvinvointialueilla

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että ihmisten hyvinvoinnin edistäminen ja eriarvoisuuden vähentäminen ovat hallituksen keskeisiä tavoitteita. Tämän mukaisesti hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämisen edellyttämä rahoitus turvataan. Esimerkiksi hyvinvointialueiden ICT-kustannuksiin varataan 100 miljoonan euron lisävaltuus. Pelastustoimen tietohallinnon ja tiedonhallinnon kehittämiseen varataan kehyskaudella yhteensä

8,4 miljoonaa euroa. Määrärahavaraus hoitotakuun kiristämiseen kasvaa 130 miljoonaan euroon suunnitelmakaudella.

Tasa-arvovaltuutettu on tuonut useasti esiin tasa-arvolain 8 §:n 1 mom. 3 kohdan ilmaiseman samapalkkaisuusperiaatteen sotevalmistelun yhteydessä. Kyseisen lainkohdan mukaan työnantajan on maksettava samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka. Samapalkkaisuusperiaate sisältyy myös EU-lainsäädäntöön, jossa periaatteella on tarkoitettu sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamista kaikista tekijöistä tai ehdoista, jotka vaikuttavat samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavaan korvaukseen. Kun palkka määritellään työtehtävien luokittelun mukaan, tämän tulee perustua samoihin arviointitekijöihin miehillä ja naisilla. Luokitteluun ei saa sisältyä sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Jäsenvaltioiden on poistettava kaikista laeista, asetuksista ja hallinnollisista määräyksistä johtuva samapalkkaisuusperiaatteen vastainen syrjintä. Suomea sitoo samapalkkaisuuden osalta EU-lainsäädännön ohella monet kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten ILOn samapalkkaisuutta koskeva yleissopimus nro 100.

Julkisen talouden suunnitelmassa käsitellään useammassa kohtaa tarvetta harmonisoida palkkaeroja hyvinvointialueilla. Suunnitelmassa ei kuitenkaan ole varattu tähän erillistä määrärahaa. Suunnitelmaan ei myöskään sisälly edes arviota palkkaharmonisoinnin kustannuksista. Suunnitelmassa tosin todetaan kohoavien palkkakustannuksien tulevan katetuksi hyvinvointialueiden rahoitusmallin puitteissa. Edelleen todetaan, että ne otetaan huomioon rahoituksen jälkikäteisessä kustannustason tarkastuksessa (s. 53).

Tasa-arvovaltuutettu pitää hyvänä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksessa ja sen täytäntöönpanossa on sitouduttu palkkaharmonisointiin ja siten samapalkkaisuusperiaatteen noudattamiseen. Myös työelämä- ja tasa-arvovaltiokunta on korostanut tätä lausunnossaan TyVL 5/2020 vp.

Oikeuskäytännössä ja tasa-arvolain valvontakäytännössä on katsottu, että palkkausjärjestelmän muutos voidaan ottaa huomioon tasa-arvolaissa tarkoitettuna hyväksyttävänä syynä palkkaeroille. Samalla on kuitenkin edellytetty, että työnantaja harmonisoi muutoksen myötä syntyneet palkkaerot kohtuullisen ajan kuluessa. Tasa-arvolain esitöiden maininnalla siitä, että palkkaerot voivat johtua erityisestä syystä ”ajallisesti rajoitetun ajan” tietyistä muutostilanteista, viitataan vaatimukseen palkkojen harmonisoinnista kohtuulliseksi katsottavan siirtymäajan kuluessa (HE 195/2014, s. 117–118).

Siirtymäajan pituutta arvioitaessa on otettava huomioon ne vaatimukset, joita tasa-arvolaissa asetetaan hyväksyttävän syyn arvioimiselle. Siirtymäajan tulee olla sen tavoitteeseen nähden aiheellinen ja tarpeellinen. Kohtuullisena pidettävää aikaa palkkaerojen poistamiselle arvioidaan tapauksittain. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO 2013:10 ja KKO

2013:11 palkkojen harmonisointi oli kestänyt kaksi vuotta, mitä korkein oikeus piti kohtuullisena aikana.

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden perustamisen edellyttämä palkkojen harmonisointi tulisi tehdä kohtuullisen ajan kuluessa. Tasa-arvovaltuutettu pitää tämän vuoksi huolestuttavana sitä, että julkisen talouden suunnitelman mukaan hyvinvointialueet aloittavat toimintansa lievästi alijäämäisenä (s. 23) tilanteessa, jossa palkkaharmonisoinnista on odotettavissa merkittäviä lisäkustannuksia hyvinvointialueille.

Eräät työllisyyden parantamiseen liittyvät toimet

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023–2026 todetaan, että hallitus on sitoutunut pitkäjänteiseen työhön työllisyysasteen nostamiseksi. Tavoitteena on saavuttaa arviolta 80 000 lisätyöllistä (s. 11). Julkisen talouden suunnitelman mukaan merkittävimmät päätökset ovat tähän liittyen työttömyysturvan lisäpäivistä luopuminen, pohjoismainen työnhakumalli, työ- ja elinkeinopalveluiden kuntasiirtoon liittyvä rahoitusuudistus, työttömyysturvan työssäoloehdon euroistaminen, sekä oppivelvollisuuden laajennus.

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa, että koronakriisi on vaikuttanut työmarkkinoilla eri tavoin naisiin ja miehiin. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työllisten naisten määrä romahti jyrkästi maalis–huhtikuussa 2020, kun miehillä työllisyys väheni maltillisempaa tahtia eikä työllisyysaste ylipäätään supistunut yhtä paljon. Kun tarkastellaan naisten ja miesten tilannetta tehtyjen työtuntien tai palkkasumman muutoksen mukaan vuonna 2020, sukupuolten välinen ero on päinvastainen. Tilanne selittyy sillä, että työllisyyden muutokset ovat kohdentuneet naisilla ja miehillä eri tavoin eri ryhmiin muun muassa työn osa- tai kokoaikaisuuden, ammattiaseman ja iän mukaan.

Vuoden 2020 aikana työllisyys heikkeni työtunneissa mitattuna erityisesti sellaisilta naisenemmistöisiltä toimialoilta kuin majoitus- ja ravitsemustoiminta, muu palvelutoiminta, vähittäiskauppa ja taiteet, viihde- ja virkistys sekä miesenemmistöiseltä kuljetuksen ja varastoinnin toimialalta. Työvoimatutkimuksen mukaan naisilta hävisi 26 000 osa-aikatyöpaikkaa, miehillä kokoaikatyötä tekevien määrä väheni 15 000 henkilöllä vuonna 2020. Naisilla ja miehillä työllisyys väheni eniten alle 25-vuotiailla. Naisten ja miesten työllisyys väheni myös 25–34-vuotiailla, mutta tätä vanhemmissa ikäryhmissä naisten työllisyysaste säilyi samana. Miehillä työllisyysaste sen sijaan pieneni myös 35–54-vuotiailla. (Sutela, Hanna 2021. Koronakriisin sukupuolivaikutukset työmarkkinoilla näennäisen ristiriitaisia – pandemia heijastunut eri tavoin osa- ja kokoaikatyöhön. Tilastokeskus.)

On tärkeää, että koronan jälkihoidossa ja julkisten varojen kohdentamisessa otetaan huomioon kriisin sukupuolivaikutukset ja toteutettavia toimia arvioidaan sukupuolten tasa-arvon edistämisen kannalta.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa samalla muistuttaa siitä, että myös eduskunnan 8.12.2021 hyväksymän perhevapaauudistuksen vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon ja työllisyysasteen on tärkeää seurata ja arvioida. Erityisen tärkeää on seurata sitä, miten virka- ja työehtosopimuksissa sovitaan raskaus- ja vanhempainrahakauden palkallisuudesta ja millaisia vaikutuksia sopimusmuutoksilla on tasa-arvoon. Tältä osin tasa-arvovaltuutettu viittaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle aiemmin antamaansa lausuntoon (TAS/126/2021).

Tasa-arvovaltuutettu toteaa vielä, että valtuutetun saamissa yhteydenotoissa korostuu raskaus- ja perhevapaasyrjintä. Raskaus- ja perhevapaasyrjintä on edelleen merkittävä työelämässä esiintyvä kesto-ongelma. Käytännössä se ilmenee mm. määräaikaisten työsuhteiden keston rajoittamisena raskauden ja perhevapaiden vuoksi, hankaluuksina työhön paluussa perhevapaan jälkeen sekä asiattomina kysymyksinä työhaastatteluissa. Raskaus- ja perhevapaasyrjintää esiintyy kaikilla toimialoilla ja sektoreilla. Raskauteen ja perhevapaisiin perustuvan syrjinnän kitkeminen työmarkkinoilta edistäisi sukupuolten tasa-arvoa. Sillä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia myös työllisyyden kannalta.

Pienten lasten vanhempien osallistumista ansiotyöhön edistävät hyvät mahdollisuudet työn ja yksityiselämän yhteensovittamiseen. Työntekijöiden perhevapaat ja yhteiskunnan tarjoamat varhaiskasvatuspalvelut ovat tässä suhteessa oleellisia. Hoivan sukupuolittuneen luonteen vuoksi niillä on edelleen vaikutuksia erityisesti naisten mahdollisuuksiin osallistua ansiotyöhön.

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa, että eri tavoin pirstaloituneet työjärjestelyt, vuorotyö sekä esimerkiksi nollatyösopimuksiin liittyvä töiden epäsäännöllisyys voivat aiheuttaa ongelmia työn ja perheen yhteensovittamisessa ja edellyttävät joustavia varhaiskasvatuspalveluja. Vuoropäivähoidon saatavuus tulisi varmistaa niin, ettei sen puute muodosta estettä työhön osallistumiselle. Tärkeää olisi edistää myös pienten koululaisten iltapäivähoitoa. Nämä ovat tärkeitä seikkoja muun muassa yksinhuoltajien työllistymisen kannalta. Yksinhuoltajien työllisyysaste on muita alhaisempi.

Tasa-arvolain valvonnan edellyttämät tehokkaat resurssit

Tasa-arvolain velvoitteiden ja oikeusturvan toteutumisen sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen kannalta on tärkeää, että tasa-arvovaltuutetulla on lakia valvovana viranomaisena tehtäviensä hoitamiseen riittävät resurssit. Tasa-arvovaltuutetun toimistossa on vain yksitoista virkaa.

Nykyiset henkilöresurssit ovatkin riittämättömät tasa-arvovaltuutetun lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, erityisesti tasa-arvolain mukaisten tasa-arvon edistämisvelvoitteiden valvontaan.

Tasa-arvovaltuutetulla on erityisen tärkeä rooli matalan kynnyksen oikeusturvaviranomaisena. Tasa-arvovaltuutettu saa vuosittain satoja yhteydenottoja asiakkailta, jotka tarvitsevat ohjeita ja neuvoja tai syrjintäkokemustensa selvittämistä. Yhteydenotoilla on merkitystä laajemminkin: niiden kautta saadaan tietoa yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevista tasa-arvo- tai syrjintäilmiöistä. Asiakasyhteydenotot ovat parin viime vuoden aikana kasvaneet. Syrjintäepäilyjen määrän voi ennakoida säilyvän nykytasolla, koska syrjintää epäilevät eivät uskalla nostaa hyvityskanteita tuomioistuimessa oikeuskuluriskin vuoksi.

Tasa-arvon edistämisen kannalta olisi tärkeää, että tasa-arvovaltuutettu voisi suunnata resursseja enemmän myös tasa-arvoa edistävään ja syrjintää ennaltaehkäisevään toimintaan. Tämä tarkoittaisi sekä yleistä tietoisuuden lisäämistä tasa-arvoasioista ja tasa-arvolainsäädännöstä että tasa-arvosuunnittelun valvontaa.

Valvottavia työnantajatahoja, jotka ovat tasa-arvosuunnittelu- ja palkkakartoitusvelvoitteen piirissä, on noin 8 300. Vastaavasti tasa-arvosuunnitteluvelvoitteen piirissä olevia kouluja ja oppilaitoksia on noin 3 500. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistelemassa tasa-arvolain muutosta, joka laajentaisi tasa-arvosuunnitteluvelvoitteen varhaiskasvatukseen. Valvottavien yksiköiden määrä lisääntyisi noin 3 500:lla. Tämä pahentaa entisestään tasa-arvovaltuutetun tehtävien ja resurssien välistä kuilua.

Tasa-arvosuunnittelua on pidetty lähtökohtaisesti hyvänä keinona edistää sukupuolten tasa-arvoa. Aktiivinen tasa-arvosuunnitteluvelvoitteen valvonta edistää sen toteutumista. Sen vuoksi olisi tärkeää, että tasa-arvovaltuutetulla olisi henkilöresursseja toteuttaa valvontaa huomattavasti kattavammin ja tasa-arvovaltuutetun määrärahoja lisättäisiin ainakin yhden uuden viran perustamista varten. Palkkauskulujen lisäksi on tarvetta muun toimintamenomäärärahan korottamiselle. Näiden yhteissummaksi on laskettu 120 000 euroa. Tämän lisäksi uuden varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitteluvelvoitteen valvontaan tarvittaisiin ainakin yksi uusi virka, mikä merkitsisi 80 000 euron määrärahalisäystä.

Puolustusmäärärahojen nostaminen

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että Suomen sotilaallisessa toimintaympäristössä tapahtunut muutos edellyttää pitkäjänteistä puolustuskyvyn vahvistamista sekä nopeaa lyhyen ja keskipitkän aikavälin lisäresursointia Puolustusvoimien määrärahoihin. Suunnitelmassa todetun mukaisesti Puolustusvoimien henkilöstömäärää lisätään asteittain,

kertausharjoituskoulutettavien reserviläisten määrää lisätään ja varmennetaan Puolustusvoimien toiminta ja valmius.

Asevelvollisuutta on kehitetty viime aikoina. Tasavallan presidentti on esimerkiksi vahvistanut 13.4.2022 lain naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (HE 182/2021) ja se tulee voimaan 1.6.2022. Lain mukaan naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakemista aikaistetaan noin kuudella viikolla. Naisten oikeutta keskeyttää vapaaehtoinen palvelus lyhennetään 45 vuorokaudesta 30 vuorokauteen palveluksen aloittamisesta.

Lisäksi parlamentaarinen komitea on selvittänyt yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:91). Komitea ehdottaa muun muassa kutsuntajärjestelmän ulottamista koko ikäluokkaan, siviilipalvelusjärjestelmän kytkemistä kokonaisturvallisuuteen ja yhteiskunnan varautumiseen. Lisäksi myös naisille ehdotetaan avattavaksi mahdollisuus siviilipalvelukseen.

Maanpuolustuksen järjestäminen on periaatteellisesti merkittävä sukupuolten tasa-arvoa koskeva asia. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että kaikissa maanpuolustusta koskevissa ratkaisuissa ja tulevassa kehittämistyössä huomioidaan sukupuolten tasa-arvon edistäminen.

Sotaa Ukrainasta pakenevat

Julkisen talouden suunnitelmassa kohdennetaan merkittäviä panostuksia sotaa Ukrainasta pakenevien auttamiseksi. Suunnitelman mukaisesti määrärahoja kohdennetaan kehyskaudella muun muassa vastaanoton menoihin ja asiakkaille maksettaviin tukiin, perusopetukseen valmistavaan opetukseen ja etuusmenoihin ja kotouttamiskoulutukseen.

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa, että haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten kotoutuminen edellyttää kolmatta sektoria edustavien järjestöjen ja viranomaisten tiivistä yhteistyötä paikallistasolla. Erityisesti kolmannen sektorin matalan kynnyksen palvelut ovat tärkeitä haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten naisten onnistuneen kotoutumisen kannalta. Siksi maahanmuuttajataustaisten naisten parissa työskentelevien järjestöjen resurssoinnin tulee olla riittävällä tasolla.

Maahanmuuttajat saattavat kokea monenlaista syrjintää. Esimerkiksi sukupuoli yhdistettynä maahanmuuttajataustaan synnyttää risteävän syrjinnän tilanteita ja kokemuksia esimerkiksi työelämässä. Syrjintäkysymyksenä risteävä syrjintä rajautuu tasa-arvovaltuutetun toimivallan ulkopuolelle ja kuuluu yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimialaan. Tasa-arvovaltuutettu pitää kuitenkin tärkeänä, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuspolitiikassa kiinnitetään huomiota risteävään syrjintään, mikä korostaa myös viranomaisten yhteistyön tarpeellisuutta.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea (CEDAW-komitea) on viimeisimmässä Suomen määräaikaisraporttia koskevassa loppupäätelmässään esittänyt huolensa maahanmuuttajataustaisten naisten korkeasta työttömyysasteesta, matalasta palkkatasosta sekä vähäisestä osallisuudesta julkisessa ja poliittisessa elämässä. Komitea suositteli Suomea kiinnittämään erityistä huomiota näihin osa-alueisiin (CEDAW/C/FIN/CO/7).

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.