Valtavirtaistaminen vuonna 2006

Anna Seligson

Suomen valtionhallinnossa on tasa-arvon valtavirtaistamista kehitetty vuosituhannen vaihteesta lähtien. Hanna Onwenin artikkeli ”Valtavirtaistaminen tasa-arvon edistämisen työvälineenä” selventää valtavirtaistamisen käsitettä sekä antaa muutamia esimerkkejä valtavirtaistamisesta valtionhallinnossa. Vuodesta 2004 on kuitenkin valtavirtaistamisen alueella tapahtunut edistystä. Tässä artikkelissa käsitellään valtavirtaistamisen tilaa vuoden 2006 toisella puoliskolla ja kuvataan sen eri sovellusaloja. Aluksi kuitenkin esitellään lyhyesti valtavirtaistamisen sopimuksellinen perusta.

Suomi on sitoutunut tasa-arvon edistämiseen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen sekä kansainvälisesti (Pekingin toimintaohjelma, Euroopan Unionin perustamissopimus) että kansallisesti. Suomen perustuslaki ja laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta määrittävät valtavirtaistamisen lainsäädännölliseksi velvollisuudeksi. Matti Vanhasen hallitusohjelmassa tasa-arvo todetaan kuuluvaksi koko hallitukselle. Laajemmin valtavirtaistaminen määritellään hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 yksi laaja toimenpidekokonaisuus on valtionhallinnon toimien valtavirtaistaminen. Erilaisia toimenpiteitä on kymmenen ja ne ovat toteutuneet vaihtelevasti. Toimenpiteet sisältävät koulutusta ja tietotuotantoa, lainsäädännön ja talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia, tilastotuotannon uudistamista, tasa-arvobarometrin päivittämistä sekä ministeriöiden toimintojen valtavirtaistamista. Tavoitteena on kehittää valtionhallinnon toimintatapoja niin, että tasa-arvon edistäminen ja sukupuolinäkökulma tulisivat osaksi ministeriöiden ja viranomaisten normaalia toimintaa.

Jotta valtavirtaistaminen valtionhallinnossa voisi toteutua, virkamiesten täytyy saada aiheeseen riittävä koulutus. Valtioneuvostolle onkin järjestetty sosiaali- ja terveysministeriön toimesta yhteistä koulutusta sekä valtavirtaistamisesta yleensä että talousarvion sukupuolivaikutusten arvi-

ointia koskien. Monet ministeriöt ovat myös järjestäneet omaa koulutusta virkamiehilleen, tässä sosiaali- ja terveysministeriö on ollut tukena. Koulutusta täytyy kuitenkin jatkaa myös tulevaisuudessa jotta sukupuolen huomioon ottaminen tulisi osaksi ministeriöiden normaalia toimintaa. Lisäksi tasa-arvonäkökulma on pyritty sisällyttämään myös ministeriöiden sisäisiin koulutusohjelmiin, kuten perehdyttämiskoulutukseen.

Yksi valtavirtaistamisen edellytys on, että tiedot on tuotettu sukupuolen mukaan jaotellusti. Valtionhallinnossa onkin pyritty uudistamaan tilastointia niin, että sukupuoli olisi näkyvillä aina kun se on tarpeellista ja mahdollista. Kehitys on kuitenkin ollut hidasta ja sukupuolen mukaista tilastointia on tällä hetkellä pääasiassa henkilöstöpolitiikan alalla. Sosiaali- ja terveysministeriö järjestää tilastotuottajille koulutusta valtavirtaistamisesta syksyllä 2006.

Tasa-arvon valtavirtaistamisen kannalta tärkeitä kohteita ovat lainsäädännön valmistelu sekä talousarvio. Hallituksen esitysten laatimisohjeissa vuodelta 2004 on vaikutusarvioinneissa mukana myös sukupuolivaikutusten arviointi (suvaus). Tarkoituksena on selvittää lain vaikutukset molempiin sukupuoliin niin, ettei laki aiheuttaisi sovellettuna syrjiviä sukupuolivaikutuksia. Lainvalmistelijat voivat käyttää apunaan sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemaa Suvaopasta. Toistaiseksi sukupuolivaikutusten arviointi hallituksen esityksissä on kuitenkin ollut vähäistä. Vuonna 2005 tehtiin 232 esitystä, joista ainoastaan 15:sta varsinaisesti arvioitiin sukupuolivaikutukset. Arvioinneista lähestulkoon puolet (7 esitystä) tehtiin sosiaali- ja terveysministeriössä. Etenkin työttömyysturvaan ja työllistämiseen liittyviä esityksiä oli suvattu. Myös muita rahallisia tukia, kuten eläkettä, koskevia esityksiä oli suvattu. Kuudessatoista esityksessä oli mainittu ettei kyseisellä esityksellä ole sukupuolivaikutuksia, joka voikin olla yksinkertainen tapa täyttää vaikutusarvioinnin velvollisuus paneutumatta asiaan syvemmin. Arviointien alhaisesta määrästä voi päätellä, että monissa esityksissä suvaus olisi ollut syytä tehdä, mutta sitä ei oltu tehty. Vaikka virkamiehiä on koulutettu lainsäädännön sukupuolivaikutusten arvioinnista, on koulutusta siis syytä jatkaa.

Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi on tärkeä tasa-arvon edistämisen keino, onhan varojen kohdentamisella vaikutusta naisten ja miesten asemaan. Tasa-arvo-ohjelman tavoitteena on, että vuoden 2008 talousarvio valmisteltaisiin sukupuolinäkökulma huomioon ottaen. Sosiaali- ja terveysministeriö on toiminut pilottiministeriönä ja hankkeesta on Valtion taloudellinen tutkimuskeskus tehnyt raportin. Tämä selvitys talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnista tarkastelee sitä, miten sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa koskeva budjettilainsäädäntö vaikuttaa eri tavoin miehiin ja naisiin. Selvitys tarkastelee myös välittömän verotuksen sukupuolivaiku-

tuksia. Sen tavoitteena on lisäksi arvioida ja kehittää menetelmiä sukupuolivaikutusten arvioimiseksi ja selvittää mitä aineistoa siihen tarvitaan.

Selvitys osoittaa, että tietotuotanto on edelleen puutteellista talousarvion sukupuolivaikutusten arvioimiseksi. Se kuitenkin ehdottaa tiettyjä menetelmiä sosiaali- ja terveysministeriön talousarvioehdotuksen suvaamiseksi. Talousarvion laadintaprosessiin ja seurantajärjestelmään olisi hyvä sisällyttää hallinnonalan yleiset tasa-arvotavoitteet. Tavoitteet tulisi kirjata mahdollisimman konkreettisiksi jotta niitä voisi seurata. Menojen kohdentuminen ja toiminnan laajuus tulisi esittää sukupuolen mukaan eritellysti. Lisäksi kannattaisi laatia vaihtoehtoisia toteutuksia talousarvion yhteydessä annettaville lakiesityksille, sillä tämä voisi lisätä oivallusten määrää.

Tulosiirtoja tutkittaessa havaittiin, että naisille maksetaan tulosiirtoja keskimäärin jonkin verran enemmän kuin miehille, mutta eri syistä eri etuusjärjestelmissä. Eläkkeet ovat tästä hyvä esimerkki: naiset saavat miehiä useammin eläkettä koska elävät miehiä pidempään, mutta eläkemenoista naisten osuus on vain puolet johtuen naisten pienemmistä eläkkeistä. Myös muissa etuuksissa on merkittäviä kohdentumiseroja sukupuolten välillä. Lopputuloksena analyysista on, että etuuksien periaatteissa ja käytännöissä on eroja, mutta ne eivät osoita miten erot kehittyvät, eli kasvavatko vai lievenevätkö ne. Jotta sukupuolivaikutuksia voisi arvioida entistä kattavammin, tulisi työtä jatkaa ja syventää sekä lisätä taustoittavien analyysien käyttöä.

Työministeriö valitsi [työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin]pilotin aiheeksi, koska se on merkittävä ja vakiintunut toimenpide. Työvoimakoulutus muodostaa 10 prosenttia työministeriön pääluokan määrärahoista, ja raportti arvioi tämän määrärahan kohdentamisen sukupuolivaikutuksia. Vaikutuksia on tärkeää tutkia myös siksi, että alueta-so käyttää laajaa harkintavaltaa määrärahojen käytössä, sillä suurta osaa määräahoista ei ole lakisääteisesti sidottu. Lisäksi arvioinnin tärkeyttä puoltaa työvoimakoulutuksen mahdollisuus purkaa työmarkkinoiden segregaatiota. On siis hyvä tarkastella, miten varojen käyttö aikuiskoulutuksessa kohdistuu eri sukupuoliin.

Raportti osoittaa, että työvoimakoulutus kokonaisuudessaan jakaantuu tasaisesti sukupuolten kesken. Kuitenkin eroja löytyy esimerkiksi ammatillisessa koulutuksessa, jonne miehet hakeutuvat enemmän kuin naiset sekä myös pääsevät sinne helpommin. Miesten koulutukseen myös käytetään enemmän rahaa kuin naisten koulutukseen, sillä ne ovat usein kalliimpia. Tämä johtuu etenkin siitä, että suuri osa rahoituksesta käytetään teollisen alan koulutuksiin, jotka ovat miesvaltai-

sia aloja sekä keskimääräisesti kalliimpia kuin naisvaltaisten alojen koulutukset. Valmentava työvoimakoulutus on puolestaan naisvaltaista.

Koulutuksen, tilastotuotannon, lainsäädännön ja talousarvion lisäksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tulisi ulottua myös ministeriöiden muihin toimintoihin, kuten hanketyöhön. Ministeriöiden oman toiminnan lisäksi valtavirtaistaminen tulisi näin ollen saada sisällytettyä myös niiden alaisiin virastoihin ja laitoksiin. Tämä tapahtuu tulosohjauksen kautta. Sosiaali- ja terveysministeriö on toiminut tulosohjauksen valtavirtaistamisessa pilottiministeriönä sisällyttämällä sukupuolinäkökulman huomioon ottaminen sen tulossopimuksiin. Ministeriö on myös järjestänyt koulutusta hallinnolle, joka toimii sen alaisuudessa. Osa muista ministeriöistä sisällyttää sukupuolinäkökulman asettamiinsa projekteihin ja niiden ohjeisiin. Tämä vaatii myös seurantaa ja jatkotyötä, ja jotkut ministeriöt ovatkin vastuuttaneet henkilön tasa-arvon seuraamiseen.

Sukupuolinäkökulma on otettu huomioon esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön ja työvoima- ja elinkeinokeskusten yhteisessä hanketyössä. Nämä hankkeet edistävät naisyrittäjyyttä eri tavoin. Yhteistyössä on käynnistetty mm. naisyrittäjien mentorointihankkeita, Ladies Business School-ohjelmia, naisille suunnattuja toimitusjohtajakoulutuksia ja verkottumishankkeita. Lisäksi KTM rahoittaa Naisyrittäjyyskeskusta, joka mm. neuvoo yritystoimintaa aloittavia naisia. Naisyrittäjyyttä edistämällä voidaan sekä parantaa työllisyyttä että edistää tasa-arvoa.

Myös työministeriön hanketyöskentelyssä on pyritty ottamaan sukupuoli ja tasa-arvonäkökulma huomioon. Ministeriössä on laadittu ”tasa-arvon tarkistuslista”, jota käytetään Euroopan sosiaalirahaston projekteissa. Lisäksi rakennerahasto-organisaatioon on nimetty henkilöitä vastaamaan sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Tarkoituksena on ottaa sukupuolinäkökulma huomioon kun valmistellaan uutta rakennerahastokautta. Myös sisäministeriö sisällyttää valtavirtaistamisen ESR:n alueellisiin ohjelmiin.

Ministeriöiden lisäksi tasa-arvokysymykset on pyritty ottamaan huomioon politiikkaohjelmissa. Politiikkaohjelmien tarkoituksena on koota yhteen hallitusohjelman keskeiset poikkihallinnolliset kokonaisuudet. Yrittäjyyden politiikkaohjelmassa on edistetty naisyrittäjyyttä ja työryhmän ehdotuksista on ilmestynyt julkaisu nimeltään ”Naisyrittäjyys - nykytilanne ja toimenpide-ehdotuksia”. Keskeinen tavoite työryhmän mukaan on nostaa naisyrittäjyyden määrä 40 prosenttiin.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta on tehty valtavirtaistamisselvitys, jonka tarkoituksena on tuoda hankkeisiin uusia, sukupuolen huomioon ottavia näkökulmia. Selvitys tuo esiin hankkeissa vallitsevan ja suomalaisessa yhteiskunnassa yleisen käsityksen siitä, että tasa-arvo on Suomessa jo toteutunut. Näin ollen tasa-arvoasioiden edistämistä ei pidetä tärkeänä. Muut seikat nähtiin hankkeissa keskeisempinä eriarvoisuuden aiheuttajina kuin sukupuoli. Muita selvityksessä esiin tulleita haasteita olivat tasa-arvon käsittäminen vain miesten ja naisten tasapuolisena edustuksena, valtavirtaistamisen normiston riittämätön tuntemus, sekä se, etteivät valtavirtaistamismenetelmät ole tarpeeksi integroituneet normaaliin virkamiestyöhön. Haasteena oli myös se, ettei tasa-arvon edistämiseen ole osoitettu tarpeeksi resursseja, sekä se, etteivät virkamiehet tee yhteistyötä järjestöjen ja asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi tasa-arvotyön pirstaleisuus ministeriöissä koettiin ongelmana.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisselvityksen seurantaraportti korostaa edelleen tietotarpeita sekä valtavirtaistamisen organisoinnin haasteita. Tasa-arvotavoite tulisi kirjata hankkeisiin ja politiikkaohjelmiin alusta alkaen, sillä myöhemmin sen sisällyttäminen on hyvin vaikeaa. Seurantaraportti toteaakin, että tasa-arvon edistäminen on hankkeissa puutteellista ja edellyttäisi onnistuakseen lisää resursseja sekä asiantuntijoiden työpanosta. Lisäksi se ehdottaa, että valtavirtaistaminen politiikkaohjelmissa aloitettaisiin koulutuksella. Avainsanat tasa-arvon edistämiseen ja sukupuolinäkökulman huomioon ottamiseen ovat siis resurssit, koulutus sekä organisointi.

Alkoholipolitiikkaa käsiteltiin sukupuolinäkökulmasta vuonna 2005. ”Tasa-arvoa alkoholityöhön-Alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvitys” (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:24) tarkastelee alkoholipolitiikkaa sukupuolten välisen tasa-arvon näkökulmasta. Selvitys on osa Alkoholiohjelmaa 2004–2007 ja se tutkii niitä vaikutuksia, jota alkoholipolitiikalla on naisten ja miesten asemaan ja olosuhteisiin yhteiskunnassa. Myös tämä selvitys tuo esille tilastotuotannon merkityksen tasa-arvon edistämisessä. Jotta alkoholipolitiikan toteuttajat, virkamiehet ja muut toimijat, voivat tunnistaa työnsä aiheuttamat sukupuolivaikutukset, tulee tilastojen ja tietotuotannon olla sukupuolen mukaan eriteltyjä. Tarkoituksena on saada virkamiehet pohtimaan työnsä ja valmisteltavan lainsäädännön sukupuolivaikutuksia ja kiinnittämään asiaan huomiota pitkäjänteisesti. Selvityksen tavoitteena on osoittaa, että alkoholipolitiikan avulla on mahdollisuus vaikuttaa miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon.

Liikunta-alan sukupuolivaikutuksia on myös arvioitu. Opetusministeriön asettama Tasapelityöryhmä pohtii selvityksessään (Tasapeli - Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ja suku-

puolivaikutusten arviointi liikunta-alalla. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:3) liikunta-alan sukupuolivaikutuksia ja pitää tärkeänä, että sukupuolinäkökulma pidetään aina mukana liikunta-asioita valmisteltaessa ja niistä päätettäessä. Tätä varten tulisi tasa-arvotietoisuutta lisätä liikunnan alalla hallinnossa ja toiminnassa. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että sukupuolivaikutukset tulisi arvioida valtion liikuntabudjetin kaikilla tärkeimmillä osa-alueilla. Myös opetusministeriön tukipolitiikan tulisi edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Työryhmä ehdottaa lukuisia toimenpiteitä opetusministeriön toteutettavaksi vuoden 2005 alusta lähtien. Opetusministeriön tulisi esimerkiksi määrärahoja jakaessaan ottaa huomioon sukupuolten välinen tasa-arvo sekä palkita rahallisesti ne liitot, jotka ovat erityisesti edistäneet sukupuolten välistä tasa-arvoa. Jälleen korostetaan tilastotuotannon ja koulutuksen, tässä tapauksessa ohjaaja- ja valmentajakoulutuksen, merkitystä. Lisäksi seurojen ja liittojen tulisi rohkaista tyttöjä ja poikia osallistumaan urheiluseuratoimintaan myös toisen sukupuolen suosimissa lajeissa. Liikuntajärjestöjen, urheiluopistojen ja liikuntatieteellisten yhteisöjen päätöksentekoelimissä tulisi kumpaakin sukupuolta olla vähintään 40 %.

Valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa etenee pikku hiljaa. Tärkeimpiä valtavirtaistamisen edistämistä tukevia seikkoja ovat koulutus, resurssit sekä sukupuolen näkyminen tilastotuotannossa. Pienillä muutoksilla on mahdollista edistää sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista Suomessa.

Kirjoittaja toimi harjoittelijana Sosiaali- ja terveysministeriön Tasa-arvoyksikössä huhti-lokakuussa 2006.

Kirjoitus on julkaistu Minnassa marraskuussa 2006.