

HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Kiitän pyynnöstä antaa lausunto valtiovarainvaliokunnalle. Lausunto käsittelee talousarvioesitystä kokonaisuudessaan, sukupuolitietoisesta budjetoinnin näkökulmasta.

Lausunnon sisältö:

1. Sukupuolitietoinen budjetointi Marinin hallituskaudella ja valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2023
2. Suositukset sukupuolitietoisesta budjetoinnin kehittämiseksi

Lausunto perustuu valtion talousarvioesityksen sukupuolinäkökulmaiseen tarkasteluun, keskusteluihin STM:n tasa-arvoryhmien ja VM:n budjettiosaston viranomaisten kanssa sekä sukupuolitietoista budjetointia koskevaan tutkimukseen ja selvityksiin, erityisesti 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.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-603-4>

1. Sukupuolitietoinen budjetointi Marinin hallituskaudella ja valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2023

Sukupuolitietoinen budjetointi on sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia, jonka tavoitteena on muuttaa julkisten menojen ja tulojen kohdentumista tasa-arvoa edistävällä tavalla. Sen keskeinen menetelmä on talousarvion ja siihen liittyvien toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arviointi.

Sanna Marinin hallitus on sitoutunut vahvasti sukupuolitietoiseen budjetointiin.

Hallitusohjelmassa lukee: "Hallitus sitoutuu sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen muun muassa talousarvioprosessissa ja kaikissa keskeisissä uudistuksissa."¹

Lisäksi hallitus on sitoutunut sukupuolitietoiseen budjetointiin tasa-arvo-ohjelmassaan.²

¹ Sanna Marinin hallitusohjelma, 3.3 Turvallinen oikeusvaltio Suomi:
<https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/turvallinen-oikeusvaltio-suomi>

² Hallituksen tasa-arvo-ohjelma vuosille 2020-2023, 7. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen keskeisissä uudistuksissa ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen:
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8363-2>

1.1 Pääluokkaperustelujen tasa-arvokirjaukset ovat vahvistuneet

Sukupuolitietoisien budjetoinnin kannalta tärkeä paikka tasa-arvonäkökulman sisällyttämiseen talousarvioon ovat ministeriöiden pääluokkaperustelut.

Valtiovarainministeriön talousarvioesityksen valmisteluohjeet ministeriöille ovat vuodesta 2007 lähtien sisältäneet vaatimuksen tarkastella "sukupuolivaikutuksiltaan merkittävää talousarvioesitykseen vaikuttavaa toimintaa" hallinnonalan pääluokkaperusteluissa.

Vuonna 2020 tätä ohjetta tarkennettiin STM:n tasa-arvoyksikön ja valtiovarainministeriön yhteistyössä pienellä, mutta merkittäväällä tavalla, kun sinne lisättiin lause: "Sukupuolivaikutuksia koskevassa tarkastelussa tulee kiinnittää huomiota sukupuolten välisen tasa-arvon *yhteiskunnallisiin* vaikuttavuustavoitteisiin hallinnonalalla ja niihin hallinnonalan menoihin, joilla voi olla vaikutusta tasa-arvon toteutumiseen" (kursiivi HY).

Aiempi analyysimme ministeriöiden tasa-arvokirjauksista vuosilta 2007-2017 osoitti, että vaikka useimmat ministeriöt sisällyttivät jonkinlaisia tasa-arvokirjauksia talousarvioesitykseensä, ne ovat usein ylimalkaisia, pinnallisia ja liittyvät pikemmin henkilöstöpoliittiseen kuin toiminnalliseen, yhteiskunnalliseen tasa-arvoon.³ **Ohjeen tarkennus kannustaa ministeriöitä kiinnittämään huomiota tasa-arvoa koskeviin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin hallinnonalalla.**

Valtiovarainministeriö on myös käynyt kirjaukset läpi ministeriöiden kanssa ja pyytänyt tarvittaessa tarkentamaan niitä.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2023 ministeriöiden tasa-arvokirjaukset ovat selvästi vahvistuneet. Kaikilla ministeriöillä on erillinen kohta tasa-arvokirjauksille, ja lisäksi useilla ministeriöillä (etenkin UM, SM, STM, TEM ja OKM) tasa-arvo on läpileikkaava teema talousarvioesityksessä (joskin OKM:n osalta kyse on pikemmin koulutuksellisesta kuin sukupuolten tasa-arvosta). Etenkin UM:n talousarvioesityksessä tasa-arvonäkökulma on vahvistunut, mikä heijastaa tasa-arvonäkökulman tärkeyttä Marinin hallituksen tasa-arvopolitiikassa.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2023 useiden ministeriöiden tasa-arvokirjauksissa nimetään sukupuolten tasa-arvon kannalta merkittäviä talousarvioon sisältyviä toimia. **Sukupuolinäkökulmasta merkittävät toimet ja prosessit tunnistetaan aiempaa paremmin.** Kehitettävää on kuitenkin edelleen: kirjaukset ovat joltain osin

³ Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim.) (2018) Tasa-arvoa talousarvioon - talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-603-4>

epämääräisiä, ”tasa-arvo on tärkeä tavoite” tai ”tasa-arvonäkökulma otetaan huomioon” -tyyppisiä (esim. VNK, VM, PLM, LVM, YM) sen sijaan, että asetettaisiin konkreettisia tavoitteita ja indikaattoreita. Poikkeuksia ovat etenkin UM, OM, SM ja STM: niissä asetetaan useita konkreettisia ja kunnianhimoisia ministeriön hallinnonalaan ja sen keskeisiin, budjettiin sisältyviin uudistuksiin liittyviä tavoitteita ja indikaattoreita. Näissä ministeriöissä kuvataan myös sukupuolten tasa-arvoon liittyviä ongelmia ja tunnuslukuja samalla, kun asetetaan niihin liittyviä tavoitteita. Osa ministeriöistä kuvaa hallinnonalan kannalta merkittäviä sukupuolijakaumia, mutta ei aseta niihin liittyviä tavoitteita (VM, MMM, YM, LVM).

Kokonaisuutena kirjaukset ovat menneet selvästi parempaan suuntaan viime vuosina ja tarjoavat hyvän pohjan kehittämistyölle, jolle edelleen on tarvetta.

1.2 Sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittäminen on hiipunut tai hankkeistunut

Sukupuolitietoisien budjetoinnin ohella Marinin hallituskaudella on kehitetty lapsibudjetointia ja kestävän kehityksen budjetointia. Etenkin lapsibudjetointi näkyy vahvasti talousarvioesityksessä, ja sitä on myös kehitetty aktiivisesti. Sukupuolitietoista budjetointia on kehitetty pienin askelin, kuten täsmentämällä talousarvioesitysten valmisteluohjetta. Lisäksi VM on järjestänyt ministeriöille kaksi työpajaa.

Ministeriöiden tasa-arvokirjausten vahvistuminen kertoo, että **VM:n ohjeistuksilla ja seurannalla on näkyvä positiivinen vaikutus ministeriöiden toimintatapoihin**. VM on sukupuolitietoisien budjetoinnin avaintoimija, koska sillä on budjettiprosessiin vaikutusvaltaa toisin kuin STM:n tasa-arvoyksiköllä.

Huolimatta hallituksen vahvasta sitoutumisesta sukupuolitietoiseen budjetointiin sen kehittäminen näyttää kuitenkin hiipuneen.

Hiipuminen koskee etenkin talousarvion kokonaisuuden sekä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointia, joiden kehittämistyö aloitettiin *Tasa-arvoa talousarvioon* -hankkeessa (2017-2018). Vaikka hankkeessa luotiin malli sukupuolitietoiselle budjetoinnille, valtionhallinnossa ei edelleenkään ole systemaattista tapaa arvioida talousarvion kokonaisuuden sukupuolivaikutuksia, eikä vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutusten arviointi ole vakiintunut. Kun tieto talousarvion sukupuolivaikutuksista perustuvat pääasiassa ministeriöiden tasa-arvokirjauksiin tai lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointiin, jää tieto osittaiseksi ja irralliseksi.

Talouspolitiikan sukupuolivaikutuksia on arvioitu hankkeissa: koronakriisiin vastaavan talouspolitiikan sukupuolivaikutuksia arvioitiin osana koronakriisin tasa-arvovaikutuksia

tarkastelevassa hankkeessa⁴ ja parhaillaan on alkamassa selvityshanke vaalikauden 2019–2023 talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista. Molemmat ovat tärkeitä talouspolitiikan laajempien sukupuolivaikutusten ymmärtämiseksi, mutta koska ne arvioivat talouspolitiikan vaikutuksia jälkikäteen, **hankkeista jää puuttumaan sukupuolitietoiselle budjetoinnille tärkeä tavoite muuttaa talouspolitiikkaa sukupuolten tasa-arvoa edistävään suuntaan**. Hankkeet eivät myöskään ole pidemmän päälle kestävä tapa tehdä sukupuolitietoista budjetointia, vaikka tarjoavatkin sen kehittämislle tärkeän tuen.

2. Suositukset sukupuolitietoisesta budjetoinnin kehittämiseksi

2.1 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista päätöksentekoon tulisi vahvistaa ministeriöissä

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen vahvistaminen ministeriöissä tukee sukupuolitietoista budjetointia. **Kun ministeriöt sisällyttävät sukupuolinäkökulman suunnitelmallisesti avainprosesseihinsa, joita ovat budjetoinnin ohella esimerkiksi tulosoheja ja säädösvalmistelu, sukupuolinäkökulmaa ei tarvitse kehittää erikseen talousarvioesitykseen**. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tuottaa myös hallinnonalakohtaista sukupuolittain analysoitua tietoa talousarvion valmistelun tueksi.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen vahvistaminen auttaa myös talousarvion sitomista hallinnonalan tasa-arvotavoitteisiin. Näin sukupuolitietoinen budjetointi olisi tasa-arvon edistämisen näkökulmasta vaikuttavampaa. Tämä ei kaikkien ministeriöiden osalta vielä toteudu.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen edellyttää tasa-arvo-osaamisen lisäämistä ministeriöissä sekä riittäviä ajallisia ja muita resursseja. Viime vuosina on esimerkiksi tarjottu ministeriöille koulutusta sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmien tunnistamiseen. Näitä kehittämistoimia on tärkeää jatkaa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa budjettiprosessiin tasa-arvo- ja budjettiviranomaisten yhteistyö on avainasemassa.

2.2 Valtiovarainministeriön roolia sukupuolitietoisessa budjetoinnissa tulisi vahvistaa

VM on tehnyt yhteistyössä STM:n tasa-arvoyksikön kanssa hyvää ja vaikuttavaa työtä sukupuolitietoisesta budjetoinnin edistämiseksi ministeriöiden talousarvioehdotusten tasa-arvokirjausten osalta sekä hankkeiden välityksellä, mutta pitkäjänteinen ja systemaattinen sukupuolitietoisesta budjetoinnin kehittäminen on hiipunut ja mahdollisesti

⁴ Mesiäislehto ym. (2022) Koronakriisin vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon Suomessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-244-2>

jäänyt lapsibudjetoinnin kehittämisen jalkoihin. VM:sta näyttää puuttuvan myös sukupuolitietoiseen budjetointiin ja talousarvion tasa-arvovaikutusten arviointiin liittyvää osaamista tai muita resursseja.

Konkreettinen keino sukupuolitietoisesta budjetoinnin systemaattiseen kehittämistyöhön olisi, että **VM tekisi yhteenvedon ministeriöiden tasa-arvokirjauksista, esimerkiksi budjetin liitteeksi**. Kokoamalla budjetin tasa-arvonäkökulmat yhteen olisi myös mahdollista tuottaa tietoa koko talousarviosta tasa-arvonäkökulmasta, sekä seurata ministeriöiden kirjauksia. Vastaavaa käytäntöä on kokeiltu jo lapsibudjetoinnissa.

Toinen konkreettinen keino olisi **sukupuolitietoista budjetointia koskevan yhteenvetotarkastelun sisällyttäminen omaksi osiokseen talousarvioesityksen yleisperusteluihin**. Talousarvioesityksessä vuodelle 2023 on vastaava osio lapsibudjetoinnista, ja se on sisällöltään vakuuttava ja perusteellinen. Osio voisi sisältää lapsibudjetoinnin tapaan tasa-arvoon kohdistuvien määrärahojen tarkastelun. Osio tarjoisi tarkempaa tietoa kuin ministeriöiden tasa-arvokirjaukset, jotka ovat lisäksi melko hankalasti löydettävissä budjetista. Ne ovat edelleen tärkeitä, mutta oma osio yleisperusteluissa olisi hyvä paikka tuoda esiin sukupuolinäkökulmia kootusti ja koko talousarvion tasolla.

Valtiovarainvaliokunta voi muistuttaa valtiovarainministeriötä sen tärkeästä roolista ja sukupuolitietoisesta budjetoinnin systemaattisen kehittämisen tarpeellisuudesta. Sukupuolitietoinen budjetointi on hyvää budjetointia: se lisää budjettiprosessin avoimuutta sekä eduskunnan ja kansalaisten saatavilla olevaa tietoa budjetin kohdentumisesta ja vaikutuksista, auttaa saavuttamaan politiikalle asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja parantaa päätöksenteon tietopohjaa.