

Anna Elomäki

Sukupuolittainen budjetointi – muiden maiden hyvät käytännöt

Huhtikuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 22/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtioneuvoston kanslia, 26.4.2018
Tekijät	Anna Elomäki
Julkaisun nimi	Sukupuolietoinen budjetointi – muiden maiden hyvät käytännöt
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22/2018
Asiasanat	sukupuolietoinen budjetointi, sukupuolivaikutusten arviointi, talousarvio, tasa-arvo, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, talouspolitiikka

Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot

Julkaisu-aika	Huhtikuu, 2018	Sivuja 51	Kieli Suomi
----------------------	----------------	------------------	--------------------

Tiivistelmä

Talousarviolla ja muilla julkisen talouden hallintaan liittyvillä prosesseilla ja päätöksillä on sukupuolivaikutuksia. Ne voivat joko edistää sukupuolten tasa-arvoa tai lisätä epätasa-arvoa. Sukupuolietoinen budjetointi on tasa-arvon edistämisen strategia, joka keskittyy julkisten varojen keräämiseen, käyttöön ja hallintaan sekä laajempaan talouspoliittiseen päätöksentekoon. Vaikka sukupuolietoinen budjetointi on noussut OECD:n ja IMF:n kaltaisten kansainvälisten talousinstituutioiden agendalle, käsite tunnetaan Suomessa yhä huonosti.

Selvityksessä tarkastellaan talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolietoisen budjetoinnin hyviä käytäntöjä muissa Euroopan maissa. Raportti tarjoaa päättäjille ja sidosryhmille yleistajuista, tutkimukseen perustuvaa tietoa sukupuolietoisen budjetoinnin työkaluista ja sen toimeenpanoa tukevista tekijöistä ja käytännöistä. Muiden maiden kokemuksista opittu muodostaa tietopohjan talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolietoisen budjetoinnin kehittämiseksi Suomen valtionhallinnossa. Selvitystä voi hyödyntää myös kehitettäessä sukupuolietoista budjetointia alue- ja paikallistasolla.

Liite 1 Menetelmä ja aineisto

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 26.4.2018		
Författare	Anna Elomäki		
Publikationens namn	Jämställdhetsbudgetering – god praxis från andra länder		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 22/2018		
Nyckelord	Jämställdhetsbudgetering, könskonsekvensbedömning, jämställdhet, budget, jämställdhetsintegrering, ekonomisk politik		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	April, 2018	Sidantal 51	Språk Finska

Sammandrag

Budgetering och andra processer och beslut som rör offentlig ekonomisk förvaltning har könskonsekvenser, på så sätt att de antingen främjar jämställdhet eller ökar ojämställdhet. Jämställdhetsbudgetering är en jämställdhetsfrämjande strategi som fokuserar på hur offentliga medel samlas in, används och styrs, samt hur ekonomipolitiska beslut fattas. Även om jämställdhetsbudgetering numera finns på agendan hos internationella ekonomiska institutioner som OECD och IMF, är konceptet fortfarande relativt okänt i Finland.

I denna rapport granskas god praxis inom jämställdhetsbudgetering samt metoder för att bedöma budgetens könskonsekvenser i andra europeiska länder. Rapporten ger forskningsbaserad kunskap om verktyg för jämställdhetsbudgetering, samt vilka villkor och praxis som stöder genomförandet av en sådan budgetering

Andra länders erfarenheter utgör kunskapsgrunden för att utveckla könskonsekvensbedömning av budgeten och jämställdhetsbudgetering i statsförvaltningen i Finland. Rapporten kan också användas för att stödja utveckling av jämställdhetsbudgetering på regional och lokal nivå.

Bilaga 1 Metod och material

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 26.4.2018		
Authors	Anna Elomäki		
Title of publication	Gender budgeting – good practices from other countries		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 22/2018		
Keywords	gender budgeting, gender impact assessment, gender equality, budget, gender mainstreaming, economic policy		
Other parts of publication/ other produced versions			
Release date	April, 2018	Pages 51	Language Finnish

Abstract

Budgets and other processes and decisions related to public financial management have gendered impacts. Budgets can either promote gender equality or increase gender gaps. Gender budgeting is a strategy to achieve gender equality by focusing on how public resources are collected, spent and governed as well as on broader macroeconomic policy. Although international economic institutions such as the OECD and the IMF now advocate for gender budgeting, in Finland the concept is still relatively unknown.

This report examines good practices in gender budgeting in other European countries, including methods for assessing the gender impacts of the budget. The report provides research-based knowledge on gender budgeting tools and conditions and practices that support implementation. Lessons learned from the experiences of other countries form an evidence base for developing gender impact assessment of the budget and gender budgeting in Finnish government administration. The report can also be used to support gender budgeting initiatives at regional and local level.

Appendix 1 Method and material

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. SUKUPUOLITIETOINEN BUDJETOINTI.....	3
2.1 Mitä on sukupuolittietoinen budjetointi?	3
2.2. Sukupuolittietoisen budjetoinnin tausta ja lähestymistavat.....	5
2.3 Kansainväliset esimerkit	8
2.4 Sukupuolittietoinen budjetointi Suomessa	9
3. SUKUPUOLIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI OSANA SUKUPUOLITIETOISTA BUDJETOINTIA.....	10
3.1 Yleiset sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmät	10
3.2 Sukupuolinäkökulmainen tulojakovaikutusten arviointi.....	12
4. MUITA SUKUPUOLITIETOISEN BUDJETOINNIN TYÖKALUJA	17
4.1 Tasa-arvotavoitteiden asettaminen.....	17
4.2 Budjetin osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan	18
4.3 Tasa-arvon edistämiseen suunnattujen määrärahojen tunnistaminen	21
5. TOIMEENPANOA EDISTÄVÄT TEKIJÄT JA KÄYTÄNNÖT	23
5.1 Selkeä ja ymmärrettävä käsitteellinen kehys.....	24
5.2 Poliittinen tahto ja johtajuus	24
5.3 Sukupuolittietoinen budjetointi osana isompaa uudistusta	25
5.4 Normatiivinen pohja	26
5.5 Valtiovarainministeriön vetovastuu	28
5.6 Tasa-arvo- ja taloustoimijat yhdistävä koordinaatorakenne.....	28
5.7 Hallinnon ulkopuolisten toimijoiden osallistaminen	29
5.8 Tavanomaisten toimijoiden tukeminen.....	31
6. RAPORTOINNIN KÄYTÄNNÖT	34
7. VIISI OPPIA SUKUPUOLITIETOISEN BUDJETOINNIN KEHITTÄMISEEN	37
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	40



Liite 1: Menetelmä ja aineisto.....	44
--	-----------

1. JOHDANTO

Talousarvio on yksi tärkeimmistä poliittisista asiakirjoista, joka konkretisoi hallituksen prioriteetit. Talousarvioprosessi on myös keskeinen ministeriöiden ja virastojen toiminnan ohjauksen väline. Toisin kuin usein kuvitellaan, talousarvio ja siihen liittyvät prosessit eivät ole sukupuolineutraaleja. Talousarvioon liittyvät päätökset vaikuttavat eri mies- ja naisryhmiin eri tavoin. Eri politiikka-aloille kohdennetut resurssit voivat jakautua epätasa-arvoisella tavalla, ja budjettipäätöksillä voi olla tasa-arvoa heikentäviä vaikutuksia. Talousarvio voi myös edistää sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.

Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittäminen on yksi Juha Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä. Hallituksen pitkän aikavälin tavoite on, että budjetointi tukee tasa-arvon edistämistä ja että sukupuolivaikutusten arviointi on osa budjetin valmisteluprosessia:



Valtioneuvoston päätöksenteolla edistetään sukupuolten tasa-arvoa. Keskeiset valtioneuvoston prosessit kuten budjetointi ja hallitusten esitysten valmistelu tukevat tasa-arvon edistämistä. Hallituksen esitysten sukupuolivaikutukset arvioidaan aiempaa useammin ja perusteellisemmin. Budjetin sukupuolivaikutusten arviointia kehitetään ja se on osa budjetin valmisteluprosessia. (STM 2016, 17.)

Talousarvion ja siihen liittyvien toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arviointi on yksi tärkeimmistä sukupuolittietoisesta budjetoinnin työkaluista. Sukupuolittietoinen budjetointi on tasa-arvon edistämisen strategia, joka keskittyy julkisten varojen keräämiseen, käyttöön ja ohjaukseen. Sukupuolittietoisesta budjetoinnista on tullut osa taloushallinnan ja tasa-arvotyön valtavirtaa, ja se on noussut Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n, Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n ja G7-maiden kaltaisten talousinstituutioiden agendalle. Suomessa sukupuolittietoisesta budjetoinnista on toistaiseksi puhuttu vähän. Käsite tunnetaan huonosti, vaikka valtionhallinnossa sukupuolittietoista budjetointia jo harjoitetaan.

Tässä raportissa tarkastellaan **talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolittietoisesta budjetoinnin hyviä käytäntöjä muissa Euroopan maissa**. Raportti tuo päättäjien ja muiden toimijoiden käyttöön yleistajuisia, suomenkielisiä tietoja sukupuolittietoisesta budjetoinnin työkaluista ja toimeenpanon edellytyksistä. Raportin tavoite on tarjota Suomen valtionhallinnossa tehtävän kehittämistyön pohjaksi tutkimukseen perustuva ymmärrys muiden maiden kokemuksista opituista asioista. Raporttia voi hyödyntää myös kehitettäessä sukupuolittietoista budjetointia alue- ja paikallistasolla.

Budjettiprosessien eroista sekä institutionaalisista, poliittisista ja kulttuurisista tekijöistä johtuen muiden maiden mallit eivät ole sellaisenaan siirrettävissä Suomeen. Toimiviksi todettuja käytäntöjä ja muissa maissa opittuja asioita voidaan kuitenkin hyödyntää talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolittietoisesta budjetoinnin Suomen mallin kehittämisessä.

Raportissa tarkastellaan hyviä käytäntöjä neljällä keskeisellä sukupuolittietoisien budjetoinnin osa-alueella:

- **Sukupuolivaikutusten arviointi.** Tarkastelun kohteena ovat talousarvioprosessissa sovellut yleiset sukupuoli- ja tasa-arvoaikutusten arvioinnin menetelmät sekä sukupuolinäkökulmaisen tulonjakovaikutusten arvioinnin menetelmät.
- **Muut sukupuolittietoisien budjetoinnin työkalut.** Tarkastelun kohteena on kolme sukupuolittietoisien budjetoinnin työkalua, jotka täydentävät sukupuolivaikutusten arviointia ja joita olisi mahdollista hyödyntää Suomessa: 1) tasa-arvotavoitteiden asettaminen, 2) budjetin osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan, 3) sukupuolten tasa-arvon edistämiseen kohdennettujen määrärahojen tunnistaminen.
- **Raportointi.** Tarkastelun kohteena ovat tavat, joilla talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvoaikutuksista raportoidaan. Budjettiesitykseen sisältyvä raportti tai julkilausuma on jo itsessään tärkeä sukupuolittietoisien budjetoinnin työkalu.
- **Toimeenpanoa edesauttavat tekijät ja käytännöt.** Tarkastelun kohteena ovat institutionaaliset ja poliittiset tekijät sekä hallinnon käytännöt, jotka auttavat integroimaan sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolittietoisien budjetoinnin osaksi budjettiprosessia.

Raportin ensimmäisessä luvussa esitellään sukupuolittietoisien budjetoinnin käsite ja tarkastellaan aiempaan tutkimukseen perustuen sukupuolittietoisien budjetoinnin taustaa ja työkaluja. Siinä esitellään myös lyhyesti tässä tutkimuksessa hyödynnetyt kansainväliset esimerkit ja Suomen tilanne. Tämän jälkeen tarkastellaan sukupuolittietoisien budjetoinnin hyviä käytäntöjä yllämainituilla neljällä osa-alueella.

Aiemmasta tutkimuksesta ja tätä raporttia varten tehdyistä haastatteluista tiivistetään lopuksi viisi oppia talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolittietoisien budjetoinnin kehittämiseen.

Viisi oppia sukupuolittietoisien budjetoinnin kehittämiseen

1. Laadukas talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi tarvitsee sekä sukupuolinäkökulmaisia tulonjakolaskelmia että sukupuolittuneet rakenteet ja laajemmat sukupuolivaikutukset näkyväksi tekeviä analyysimenetelmiä.
2. Kattavassa sukupuolittietoisessa budjetoinnissa sukupuolivaikutusten arviointi yhdistyy työkaluihin, jotka konkreettisesti yhdistävät budjetin määrärahat ja budjetista rahoitetun toiminnan tasa-arvon edistämiseen.
3. Kehittämistyössä on kiinnitettävä huomiota toimeenpanoa edistäviin tekijöihin ja käytäntöihin, kuten poliittiseen johtajuuteen, valtiovarainministeriön vetovastuuseen, selkeään ja ymmärrettävään käsitteelliseen kehykseen, tasa-arvo- ja taloustoimijoita yhteen tuovaan koordinaatioon ja tavallisten budjettitoimijoiden tukemiseen.
4. Avoimuutta vaaliva raportointi on tärkeä osa sukupuolittietoista budjetointia ja tarjoaa tärkeää tietoa kansanedustajien ja sidosryhmien käyttöön.
5. Sukupuolittietoinen budjetointi on oppimisprosessi, jossa ei ole kyse teknisten menetelmien soveltamisesta vaan kulttuurin muutoksesta.

2. SUKUPUOLITIE TOINEN BUDJETOINTI

Tässä luvussa määritellään sukupuolittietoinen budjetointi, tarkastellaan eri lähestymistapoja ja menetelmiä ja esitellään raportissa hyödynnetyt kansainväliset esimerkit. Luvussa kerrotaan myös lyhyesti, mikä on sukupuolittietoisen budjetoinnin tilanne Suomessa.

2.1 Mitä on sukupuolittietoinen budjetointi?

Sukupuolittietoinen budjetointi (*gender budgeting, gender-responsive budgeting*) on määritelty laajasti erilaisiksi tavoiksi käyttää finanssi- ja talouspolitiikkaa ja julkista taloushallintaa sukupuolten tasa-arvon edistämiseen (Stotsky 2016). Eri toimijat määrittelevät sukupuolittetoisen budjetoinnin eri tavoin. Feministisessä tutkimuksessa on korostettu talouspolitiikan ja resurssien jaon muutosta sekä laajaa, palkattoman työn ja hoivan kattavaa ymmärrystä taloudesta (esim. Elson 1999; O'Hagan 2018). Kansainvälisten talousinstituutioiden määritelmät korostavat teknisiä työkaluja ja tehokkuutta. (esim. Downes ym. 2016).

Eurooppalaisissa sukupuolittietoista budjetointia harjoittavissa maissa käytetään usein seuraavaa Euroopan neuvoston määritelmää (Klatzer, O'Hagan ja Mader 2018):

”*Sukupuolittietoinen budjetointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista budjettiprosessiin. Se tarkoittaa budjettien sukupuolinäkökulmaista arviointia, sukupuolinäkökulman integroimista budjettiprosessin kaikkiin vaiheisiin sekä menojen ja tulojen uudelleenjärjestämistä tasa-arvon edistämiseksi.* (Euroopan neuvosto 2005, 9.)

Euroopan neuvoston määritelmää on kritisoitu teknokraattisuudesta ja keskittymisestä institutionaalisiin prosesseihin (O'Hagan 2018, 29). Se on kuitenkin hyödyllinen lähtökohta sukupuolittetoisen budjetoinnin kehittämiseen, koska se nostaa esiin kolme tärkeää, tutkimuskirjallisuudessa korostettua teemaa:

- **Sukupuolinäkökulmainen analyysi on olennainen osa sukupuolittietoista budjetointia.** Budjetin tai sen osien analyysi sukupuolinäkökulmasta auttaa ymmärtämään, miten budjetti vastaa tasa-arvo-ongelmiin, miten resurssit jakautuvat eri mies- ja naisryhmien kesken ja millaisia sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia uusilla toimenpiteillä on. Analyysityökaluja ja -menetelmiä on useita. Analyysi auttaa hallituksia tekemään tasa-arvoa edistävää politiikkaa.
- **Sukupuolinäkökulma on integroitava budjettiprosessiin sekä muuhun toiminnan ja talouden ohjaukseen.** Sukupuolinäkökulmaa tarvitaan budjettiprosessin kaikkiin vaiheisiin: suunnitteluun, hyväksymiseen, toimeenpanoon ja seurantaan. Lisäksi sukupuolinäkökulma on hyvä tuoda mukaan talousarviota määrittäviin monivuotisiin asiakirjoihin ja prosesseihin, kuten hallitusohjelmiin ja monivuotisiin kehyyksiin. Sukupuolinäkökulmaa tarvitaan myös ministeriön strategia-asiakirjoissa, toimintasuunnitelmissa ja tulosohtauksessa.
- **Sukupuolittietoinen budjetointi tähtää muutokseen.** Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ei ole päämäärä itsessään, vaan lähtökohta laajemmassa prosessissa, jossa tunnistetaan ja korjataan prosesseihin ja politiikkasäältyihin liittyviä ongelmia sekä asetetaan tavoitteita ja seurataan niiden toteutumista.

Euroopan neuvoston määritelmästä puuttuu yksi tutkimuskirjallisuudessa keskeiseksi nähty teema: **hallinnon ulkopuolisten toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden, osallistuminen** (esim. Budlender 2002, 98–101; Klatzer ym. 2016). Budjettiprosessien tekeminen osallistavammiksi oli yksi sukupuolitetietoisesta budjetoinnin alkuperäisistä tavoitteista. Hallinnon ulkoisten toimijoita tarvitaan muun muassa luomaan poliittista painetta ja tuomaan kriittisiä ääniä keskusteluun (ks. osio 5.7).

Kuvio 1: Mitä on sukupuolitetietoinen budjetointi



Etenkin IMF:n ja OECD:n kaltaiset kansainväliset talousinstituutiot ovat korostaneet, että **sukupuolitetietoinen budjetointi on hyvää budjetointia**. Myös feministinen tutkimus on tuonut esiin sukupuolitetietoisesta budjetoinnin taloudellisia hyötyjä (esim. Budlender 2002; Elson 1999).

Sukupuolitetietoisesta budjetoinnin voi nähdä tukevan useita Suomessakin tärkeinä pidettyjä hyvän taloushallinnon periaatteita:

- **Avoimuus.** Sukupuolitetietoinen budjetointi parantaa budjettiprosessin avoimuutta osallistamalla sidosryhmiä budjetin vaikutusten seurantaan. Se lisää eduskunnan ja kansalaisten saatavilla olevaa tietoa budjetin kohdentumisesta ja vaikutuksista.
- **Tilivelvollisuus.** Sukupuolitetietoinen budjetointi on keino seurata, miten hallitus täyttää tasa-arvoon liittyvät sitoumuksensa ja saavuttaa tasa-arvoon liittyvät tavoitteensa.
- **Vaikuttavuus.** Talousarvion analyysi sukupuolinäkökulmasta auttaa saavuttamaan toiminnalle asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Sukupuolisokea toiminta, joka ei ota huomioon eri mies- ja naisryhmien erilaisia tilanteita, resursseja ja tarpeita, ei vaikuta toivotulla tavalla.
- **Tehokkuus.** Systemaattinen sukupuolinäkökulmainen analyysi edesauttaa julkisten varojen tehokasta käyttöä.
- **Päätöksenteon tietopohja.** Sukupuolitetietoinen budjetointi parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja auttaa informoitujen päätösten tekemisessä.

2.2. Sukupuolitietoisien budjetoinnin tausta ja lähestymistavat

Sukupuolitietoista budjetointia on toteutettu eri muodoissa 1980-luvulta lähtien. Sukupuolitietoinen budjetointi kehitettiin alunperin Australiassa naisjärjestöjen ja aktivistien vaatimuksesta. Akateemisella feministisellä tutkimuksella, etenkin feministisillä taloustieteilijöillä, on ollut tärkeä rooli sukupuolitietoisien budjetoinnin kehittämisessä. 1990-luvulla Pekingin toimintaohjelman vaatimus sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä talousarvioon vauhditti strategian leviämistä ja kehittymistä hallitusten ja kansainvälisten instituutioiden tunnustamaksi työkaluksi. (Esim. Budlender 2002; Downes ym. 2016; O'Hagan 2018.)

IMF:n selvityksen mukaan yli 80 maata on kokeillut sukupuolitietoista budjetointia jossain muodossa viimeisten 10 vuoden aikana (Stotsky 2016). Sukupuolitietoista budjetointia harjoitetaan sekä kansallisella, alueellisella että paikallisella tasolla. Sukupuolitietoista budjetointiin liittyvää työtä tekevät hallinnon toimijoiden ohella myös kansalaisjärjestöt.

Kattavaa tietoa sukupuolitietoisesta budjetoinnista Euroopassa ei ole olemassa. Selvitysten (Downes ym. 2016; Quinn 2016) ja tutkimuskirjallisuuden (esim. Klatzer, O'Hagan ja Mader 2018) perusteella valtaosa Euroopan maista on harjoittanut sukupuolitietoista budjetointia jossain muodossa, mutta usein kyse on ollut yksittäisistä hankkeista. Kansallisella tasolla sukupuolitietoista budjetointia harjoitetaan vakiintuneesti ainakin 12 maassa: Itävallassa, Belgiassa, Suomessa, Ruotsissa, Islannissa, Espanjassa, Makedoniassa, Albaniassa, Ukrainassa, Norjassa, Espanjassa ja Alankomaissa. Alue- ja paikallistasolla aktiivista työtä tehdään esimerkiksi Berliinin osavaltiossa Saksassa, Andalusian itsehallintoalueella Espanjassa, Skotlannissa ja Wienin kaupungissa Itävallassa. Aktiivisia kansalaisyhteiskunnan toimijoita on esimerkiksi Iso-Britanniassa (Women's Budget Group) ja Itävallassa (Femme Fiscale).

Sukupuolitietoista budjetointia tehdään eri maissa eri tavoin, eikä yksi malli sovi kaikkiin tilanteisiin. Erot budjettiprosessissa ja muut institutionaaliset tekijät, poliittinen tilanne ja tasa-arvon merkitys politiikan agendalla vaikuttavat siihen, kuinka sukupuolitietoista budjetointia käytännössä tehdään. Lähestymistapojen ja menetelmien rikkaus parantaa sukupuolitietoisien budjetoinnin vaikuttavuutta ja kertoo siitä, että sukupuolitietoisien budjetoinnin yleiset käsitteet ja menetelmät ovat räätälöitävissä eri tilanteisiin sopiviksi.

Käytössä olevia sukupuolitietoisien budjetoinnin malleja on aiemmassa tutkimuksessa luokiteltu eri tavoin. Esimerkiksi OECD tunnistaa kolme sukupuolitietoisien budjetoinnin mallia: sukupuolinäkökulman huomioiminen yksittäisissä politiikka- ja määrärahapäätöksissä, koko budjetin analysointi sukupuolinäkökulmasta sekä tarpeiden kartoittamiseen perustuva sukupuolitietoinen budjetointi (Downes ym. 2016, 3). Lisäksi OECD jaottelee sukupuolitietoisien budjetoinnin lähestymistapoja budjettiprosessin vaiheen mukaan ennakoarvointiin perustuviin, koko prosessin kattaviin ja jälkikäteisarvointiin perustuviin lähestymistapoihin (Downes ym. 2016, 7).

Tässä raportissa erilaisia sukupuolitietoisien budjetoinnin malleja ja menetelmiä havainnollistetaan Klatzerin ym. (2018) luokittelua mukaillen kolmen ulottuvuuden kautta (Taulukko 1):

- Laajat tavat tuoda sukupuolinäkökulma budjettiprosessiin
- Analyysityökalut ja -menetelmät
- Työkalut linkittää sukupuolinäkökulma tulo- ja määrärahapäätöksiin.

Kattavan sukupuolittietoisen budjetoinnin mallin tulisi sisältää elementtejä kaikista kolmesta ulottuvuudesta (Klatzer ym. 2018, 111).

Taulukko 1: Sukupuolittietoisen budjetoinnin lähestymistapoja

Laajat lähestymistavat	Analyysityökalut ja menetelmät	Muut menetelmät
Sukupuolinäkökulman integrointi julkisen talouden hallintaan	Sukupuoli- ja tasa-arvo vaikutusten yleinen arviointi	Tasa-arvotavoitteiden ja indikaattoreiden asettaminen
Sukupuolinäkökulman integrointi tulos-orientoituneeseen budjettiin	Sukupuolinäkökulmainen julkisten menojen kohdentumisen analyysi	Budjetin osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan
Hyvinvointia korostava sukupuolittietoinen budjetointi	Sukupuolinäkökulmainen tulonjakovaikutusten arviointi	Budjettiin liitettävät tasa-arvoraportit ja -lausunnot
Sukupuolittietoisen budjetoinnin yhdistäminen osallistavaan budjettiin	Sukupuolittietoinen analyysi vaikutuksista ajankäyttöön Palveluiden käyttäjien tarpeiden analyysi	Tasa-arvon edistämiseen kohdennettujen määrärahojen tunnistaminen

Laajat lähestymistavat tuoda sukupuolinäkökulma budjettiprosessiin.

Kaikkia sukupuolittietoisen budjetoinnin kokemuksia yhdistää pyrkimys tuoda sukupuolinäkökulma budjettiprosessiin. Käytössä on useita laajoja lähestymistapoja:

- **Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen koko julkisen talouden hallintaan** (eri maissa eri mittakaavassa). Tässä lähestymistavassa sukupuolinäkökulma pyritään tuomaan osaksi eri budjettiprosessin vaiheita (valmistelu, neuvottelu, hyväksyminen, toimeenpano, seuranta). Sukupuolinäkökulma voidaan integroida myös muihin julkisen talouden hallinnan prosesseihin, kuten strategiseen suunnitteluun (esim. hallitusohjelma), monivuotisiin kehyksiin ja makrotason talouspolitiikkaan.
- **Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen tulosorientoituneeseen budjettiin** (Itävalta, Islanti). Siirtymä momenttiperusteisesta budjetoinnista tuloksia korostavaan budjettiin on monissa maissa edesauttanut sukupuolittietoisen budjetoinnin aloittamista ja kehittämistä. Tässä lähestymistavassa sukupuolinäkökulma sisällytetään tavoitteiden, toimenpiteiden ja indikaattoreiden määrittelyyn ja tasa-arvotavoitteiden toteutumista seurataan.
- **Hyvinvointia korostava sukupuolittietoinen budjetointi** (Italia ja Espanja paikallistaso). Lähestymistapa keskittyy ihmisten hyvinvointiin ja voimavaroihin.
- **Sukupuolittietoisen budjetoinnin yhdistäminen osallistavaan budjettiin** (Berliini). Etenkin paikallistasolla sukupuolittietoinen budjetointi voi yhdistyä eri toimijoiden ja sidosryhmien osallistamiseen budjettiprosessiin. Tarkoitus on myös lisätä naisten edustusta budjetin valmistelussa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa.

Analyysityökalut ja -menetelmät.

Toinen sukupuolittietoisen budjetoinnin mallien ulottuvuus liittyy käytettyihin analyysimenetelmiin. Vakiintuneita sukupuolittietoisessa budjetoinnissa käytettäviä analyysityökaluja ovat sukupuolivaikutusten ennakoarviointi ja politiikkatoimien toteutuneiden vaikutusten arviointi jälkikäteen. Joissain maissa tehdään lisäksi politiikka-alueiden pohjatilanteen analyysia. (Downes ym. 2016.) Analyysissa voidaan hyödyntää erilaisia menetelmiä (mukautettu Downes ym. 2016; Elson 1999; Klatzer ym. 2018):

- **Sukupuoli- ja tasa-arvovaikutusten yleinen arviointi** kysyy, miten politiikkatoimet ja niihin liittyvät määrärahat ja niiden muutokset vaikuttavat sukupuolten tasa-arvoon.
- **Sukupuolinäkökulmainen julkisten menojen kohdentumisen analyysi** tarkastelee, kuinka etuudet ja julkiset hyvinvointipalvelut ja niiden muutokset kohdentuvat miehille ja naisille ja eri mies- ja naisryhmille.
- **Sukupuolinäkökulmainen tulonjakovaikutusten arviointi** tarkastelee, kuinka verojen, etuuksien ja palveluiden muutokset vaikuttavat miesten ja naisten ja eri nais- ja miesryhmien käytössä oleviin tuloihin ja käytettyjen palveluiden arvolla oikaistuihin käytössä oleviin tuloihin.
- **Sukupuolittietoinen analyysi vaikutuksista ajankäyttöön** tuottaa ajankäyttötutkimusten avulla tietoa siitä, kuinka budjettiin liittyvät politiikkatoimet ja määrärahat vaikuttavat kotitalouksien jäsenten ajankäyttöön. Huomio kiinnitetään erityisesti palkattomaan työhön ja hoivaan.
- **Analyysi käyttäjien tarpeista** selvittää julkisten palveluiden potentiaalisten tai todellisten käyttäjien näkemyksiä siitä, missä määrin julkisten varojen käyttö kohtaa heidän tarpeensa.

Työkalut linkittää sukupuolinäkökulma tulo- ja menopäätöksiin.

Talousarvion sukupuolinäkökulmainen analyysi ei välttämättä johda muutoksiin resurssien jaossa. Joissain maissa käytetään analyysin lisäksi työkaluja, jotka konkreettisesti linkittävät budjetin meno- ja tuloerät sekä budjetista rahoitettavan toiminnan tasa-arvon edistämiseen ja edesauttavat muutosta.

- **Tasa-arvotavoitteiden, -toimenpiteiden ja -indikaattorien asettaminen** budjetille tai sen osille korostaa budjetin merkitystä tasa-arvon edistämisen välineenä.
- **Budjetin osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan** tunnistaa budjettiohjelmat ja momentit, jotka ovat kaikkein tärkeimmät tasa-arvonäkökulmasta. Tärkeimmiksi nähtyihin osiin kohdistetaan valmistelussa ja toimeenpanossa erityisiä vaatimuksia.
- **Budjettiin liitettävät tasa-arvoraportit ja -lausunnot** lisäävät avoimuutta ja hallituksen tilivelvollisuutta tekemällä budjetin tasa-arvo- ja sukupuolivaikutuksia näkyviksi.
- **Tasa-arvon edistämiseen kohdentuvien määrärahojen tunnistaminen** tuo esiin, kuinka suuri osa julkisista menoista kohdistuu tasa-arvon edistämiseen, ja mahdollistaa määrärahojen tason seuraamisen.

Euroopan maiden sukupuolittietoisesta budjetoinnin malleja on kritisoitu ennen kaikkea kaapeudesta. Ne keskittyvät budjetin menopuoleen, etenkin sosiaalsektoriin. Verotukseen on toistaiseksi kiinnitetty vähemmän huomiota. (Quinn 2017.) Esimerkkejä kaikki hallinnonalat kattavasta sukupuolittietoisesta budjetoinnista (Andalusia, Itävalta) ja verotuksen huomioimisesta (Ruotsi) on kuitenkin olemassa.

Toinen ongelma on keskittyminen vuotuisen budjettiin ja talouspolitiikan makrotason sivuuttaminen. Itävalta on ainoa maa, jossa tasa-arvonäkökulma on integroitu monivuotisiin kehyksiin, eikä Euroopassa ei ole yhtään maata, jossa talouspolitiikan kokonaisuutta ja finanssipolitiikkaa tarkasteltaisiin sukupuolinäkökulmasta (Klatzer, O'Hagan ja Mader 2018, 53). Tämä on selkeä puute olemassa olevissa käytännöissä, sillä myös budjettia ohjaavia monivuotisia kehyksiä, päätöksiä velasta ja alijäämästä sekä niitä määrittäviä sääntöjä ja talouspolitiikan kokonaisuutta on tärkeää analysoida sukupuolinäkökulmasta. (Elsou 2016; Klatzer ja Schlager 2015; Quinn 2017.)

2.3 Kansainväliset esimerkit

Kansainvälisten esimerkkien tarkastelu auttaa ymmärtämään, miten sukupuolitietoista budjetointia käytännössä tehdään, mitkä toimijat ja instituutiot osallistuvat sen toimeenpanoon ja mitä hyviä käytäntöjä ja ongelmia muiden maiden malleissa on. Esimerkit auttavat myös näkemään sukupuolitietoista budjetointia edistäviä tekijöitä ja toimeenpanon haasteita. Kansainvälisten esimerkkien analyysi tarjoaa tietopohjaa sukupuolitietoisen budjetoinnin Suomen mallin kehittämiseen.

Lähempään tarkasteluun on valittu kuusi esimerkkiä Euroopasta: Andalusia, Belgia, Berliini, Itävalta, Islanti ja Ruotsi. Esimerkit on kuvattu lyhyesti taulukossa 2. Kansainväliset esimerkit eroavat toisistaan budjettijärjestelmissä, lähestymistavoissa, käytetyissä menetelmissä sekä avaintoimijoissa ja vastuutahoissa. Neljä esimerkeistä on keskushallinnosta, kaksi aluetasolta.

Kansainvälisten esimerkkien keskeiset sukupuolitietoisen työkalut ovat:

- Sukupuolivaikutusten arviointi erilaisin menetelmin
- Tasa-arvotavoitteiden, indikaattorien ja toimenpiteiden asettaminen osana budjetti-prosessia
- Budjetin osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan
- Tasa-arvoon suunnattujen määrärahojen tunnistaminen
- Budjetin tasa-arvoraportti tai -lausunto.

Taulukko 2: Kansainväliset esimerkit

Esimerkki	Alkoi	Normipohja	Vastuutaho	Tärkeimmät työkalut
Andalusia	2003 Mallia uudistettu 2007, 2010, 2017	Laki taloushallinnosta (2003) Tasa-arvolaki (2007) Laki taloushallinnosta (2010)	Valtiovarainministeriö	Budjetin osien luokittelu Tasa-arvotavoitteiden asettaminen Budjetin tasa-arvoraportti
Belgia	2007	Laki sukupuolinäkökulman vahvistamisesta (2007) Valtiovarainministeriön budjetinlaadintaohjeet (2010)	Tasa-arvoviranomaiset	Budjetin osien luokittelu Määrärahojen tunnistaminen
Berliini	2003 Mallia uudistettu 2013	Parlamentin päätös (2002)	Valtiovarainministeriö	Tasa-arvotavoitteiden asettaminen
Islanti	2009 Mallin uudistus käynnissä	Hallituksen sukupuolitietoisen budjetoinnin strategia (2011) Hallituksen sukupuolitietoisen budjetoinnin strategia (2015) Budjettilaki (2016)	Valtiovarainministeriö	Sukupuolivaikutusten arviointi (lakiesitykset)
Itävalta	2005 Mallia uudistettu 2013	Perustuslaki (2009)	Valtioneuvoston kanslia	Sukupuolivaikutusten arviointi (budjettiin sisältyvät uudet toimenpiteet ja budjetin kokonaisuus) Budjetin tasa-arvoraportti
Ruotsi	2004 Mallia uudistettu 2016	Hallituksen vahvistamisstrategia (2004) Hallituksen vahvistamisstrategia (2012) Valtiovarainministeriön budjetinlaadintaohjeet (2016)	Valtiovarainministeriö Tasa-arvoviranomaiset	Sukupuolivaikutusten arviointi (budjettiin sisältyvät uudet toimenpiteet ja budjetin kokonaisuus) Budjetin tasa-arvoraportti

2.4 Sukupuolitietoinen budjetointi Suomessa

Suomi kuuluu kansainvälisten selvitysten mukaan niihin Euroopan maihin, joissa sukupuoli-tietoista budjetointia harjoitetaan valtionhallinnossa. Suomi eroaa tarkastelluista kansainvälisistä esimerkeistä siten, ettei sukupuolitietoista budjetointia ole kehitetty itsenäisenä kokonaisuutena vaan osana sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiaa. Strategia on keskittynyt valtionhallinnon keskeisiin prosesseihin, joista yksi on budjetointi (Elomäki 2014). Toisin kuin esimerkimaissa, joissa sukupuolitietoinen budjetointi on tärkeä käsite, Suomen valtionhallinnossa käsitettä ei käytetä. Sen sijaan puhutaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta talousarvioprosessiin ja talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnista. Talousarvion rooliin tasa-arvon edistämässä on Suomessa kiinnitetty vähemmän huomiota kuin esimerkimaissa.

Osana sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista talousarvioprosessiin valtiovarainministeriön budjetinlaadintaohjeistus on vuodesta 2007 alkaen vaatinut ministeriöitä sisällyttämään talousarvioehdotuksiinsa ”yhteenvetotarkastelun sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta” (VM 2011; VM 2017). Tarkoitus on ollut saada ministeriöt pohtimaan hallinnonalan strategiaa, tavoitteita, vaikuttavuutta ja toimenpiteitä sukupuolinäkökulmasta. Yhteenvetotarkastelujen sisältö ja laatu vaihtelevat, eikä yksikään ministeriö arvioi talousarvioehdotuksensa sukupuolivaikutuksia. (Elomäki 2014.)

Valtionhallinnossa on käytössä myös muita sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyviä käytäntöjä. Näistä tärkein on lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointi. Vaikka lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointia ei Suomessa, toisin kuin esimerkiksi Itävallassa ja Islannissa, yleisesti ymmärretä sukupuolitietoisen budjetoinnin osaksi, liittyy lakiesitysten suvaus kiinteästi budjettiprosessiin. Iso osa budjettiin liittyvistä muutoksista edellyttää lainsäädännön muutoksia ja sitä myöten sukupuolivaikutusten arviointia.

Suomessa on myös yritetty sisällyttää sukupuolinäkökulmaa tulossohjaukseen. Jossain ministeriöissä tulossopimuksiin on sisällytetty valtavirtaistamiseen liittyviä kirjauksia, mutta vakiintunutta menetelmää sukupuolinäkökulman integroimiseksi ei ole syntynyt. (Elomäki 2014.)

Koska sukupuolitietoinen budjetointi Suomessa koostuu eri aikoina kehitetyistä, irrallisista käytännöistä, ei toistaiseksi ole mahdollista puhua varsinaisesta sukupuolitietoisen budjetoinnin Suomen mallista. Käytäntöjä voi valtavirtaistamisstrategian lailla (ks. Elomäki 2014) luonnehtia prosessi- ja hallintokeskeisiksi. Hallinnon ulkoisilla asiantuntijoilla ja sidosryhmillä ei ole käytännöissä roolia.

Suomen nykykäytännöissä on useita kehittämistarpeita¹¹. Yksi iso puute, jonka korjaamiseen Juha Sipilän hallitus on tasa-arvo-ohjelmassaan sitoutunut, on se, ettei talousarvion sukupuolivaikutuksia arvioida johdonmukaisesti. Talousarvion kokonaisuutta ei tarkastella sukupuolinäkökulmasta lainkaan, ja vain harvan budjettilain sukupuolivaikutukset arvioidaan. Arviointien laatu ja käytetyt menetelmät vaihtelevat. Arviointi tapahtuu myöhään budjettiprosessissa, usein vasta sen jälkeen, kun hallitus on hyväksynyt budjetin. Verojen ja etuuksien tulonjakovaikutusten arviointiin ei sisälly sukupuolinäkökulmaa.

¹¹ Nykykäytäntöjen ongelmia ja kehittämistarpeita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin Tasa-arvoa talousarvion -hankkeen loppuraportissa.

3. SUKUPUOLIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI OSANA SUKUPUOLITIEITOISTA BUDJETOINTIA

Tässä luvussa tarkastellaan sukupuolitietoisessa budjetoinnissa hyödynnettyjä sukupuoli-vaikutusten arvioinnin menetelmiä. Luvun ensimmäinen osa käsittelee tilastoihin ja tutkimukseen perustuvia kuvailevia menetelmiä. Hyvänä käytäntönä nostetaan esiin Ruotsin budjettiin liittyvien esitysten sukupuolivaikutusten arviointi niin sanotun JämKas-menetelmän avulla. Luvun toinen osa keskittyy talousarvion sukupuolinäkökulmaiseen tulonjakovaikutusten arviointiin. Sukupuolinäkökulmaiset tulonjakolaskelmat ovat nouseva trendi Euroopassa, mutta toistaiseksi ne on integroitu budjettiprosessiin vain Ruotsissa. Eri toimijoiden kehittämien menetelmien hyviä käytäntöjä ovat intersektionaalinen lähestymistapa, julkisten hyvinvointipalveluiden tuottaman hyödyn huomiointi ja kumulatiivisten vaikutusten arviointi. Laadukas talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi vaatii sekä kuvailevia menetelmiä että tulonjakolaskelmia.

Sukupuolivaikutusten arviointi (*gender impact assessment, gender-aware policy-appraisal*) on yksi yleisimmistä sukupuolitietoisesta budjetoinnin analyysityökaluista (Downes ym. 2016). Se on ennakoarvioinnin menetelmä, jolla yhtäältä analysoidaan nykytilannetta sukupuolinäkökulmasta, toisaalta esitetyn muutoksen vaikutuksia (EIGE 2017b). Arvioinnissa voidaan soveltaa eri menetelmiä, kuten julkisten menojen kohdentumisen analyysia, sukupuolinäkökulmaista tulonjakovaikutusten arviointia ja sukupuolitietoista analyysia vaikutuksista ajankäyttöön.

Sukupuolitietoisesta budjetoinnin yhteydessä arvioidaan budjettiin liittyvien uusien esitysten tai näiden kokonaisuuden, lakiesitysten sekä isojen hankkeiden ja ohjelmien sukupuolivaikutuksia (Klatzer ym. 2018). Esimerkkimaissa sukupuolivaikutusten ennakoarviointi kohdistuu pääasiassa lainsäädäntöön (Belgia, Islanti, Itävalta, Ruotsi). Ruotsi on ainoa esimerkkimaa, jossa sukupuolivaikutusten arviointi kohdistuu nimenomaan talousarvioon.

Sukupuolitietoisesta budjetoinnista tehdään myös muuta sukupuolinäkökulmaista analyysia. Berliinissä, Andalusiassa ja Belgiassa analyysi kohdistuu kokonaisuuden budjettimomentteihin tai -ohjelmiin. Berliinissä tarkastellaan palveluiden käyttäjien sukupuolijakaumaa ja tunnistetaan tasa-arvopoliittisten toimenpiteiden tarve tilanteissa, joissa sukupuolijakauma on vinoutunut (Drmara 2016). Belgiassa tasa-arvorelevanteiksi tunnistettujen momenttien valmistelijoiden tulee eritellä, kuinka tasa-arvo on jo käynnissä olevassa toiminnassa otettu huomioon tai kuinka se tulisi huomioida uusien toimenpiteiden toimeenpanossa (Institute for the Equality of Women and Men 2011). Ruotsissa seurataan ennakoarvioinnin lisäksi uudistusten toteutuneita sukupuolivaikutuksia, mikä auttaa kehittämään politiikkasisältöjä tasa-arvoa edistävään suuntaan.

3.1 Yleiset sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmät

Esimerkkimaissa sukupuolivaikutuksia arvioidaan enimmäkseen tilastoja ja tutkimusta hyödyntävin kuvailevin menetelmin. Sukupuolivaikutusten arvioinnin tavanomaisten määritelmien (esim. EIGE 2017b) mukaisesti niissä pyritään arvioimaan miesten ja naisten tilannetta politiikka-alueella, toimenpiteiden kohdentumista ja sen mahdollisia eriäviä sukupuolivaikutuksia ja vaikutuksia tasa-arvoon. Arvioinnin tukena on joko kysymyslista (Belgia, Islanti, Ruotsi), tai vaikutuksia pyydetään tunnistamaan tietyillä teema-alueilla (Itävallassa koulutus, työ, terveys ja palkaton työ).

Esimerkkipäiväkäytettävät menetelmät muistuttavat Suomen valtionhallinnossa kehitettyä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointia (STM 2007; STM 2009). Suomen mallia on pidetty kansainvälisesti hyvänä sukupuolivaikutusten arvioinnin käytäntönä (esim. EIGE 2017b). Muiden maiden käytännöt tarjoavat kuitenkin oppimismahdollisuuksia yhtäältä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnin vahvistamiseen, toisaalta sukupuolivaikutusten arvioinnin laajentamiseen talousarvioprosessiin.

Eniten oppimispotentialia on Ruotsin mallissa, jossa sukupuoli- ja tasa-arvoaikutusten arviointi on kiinteä osa ministeriöiden talousarvioehdotusten valmistelua. Lisäksi Ruotsissa arvioidaan talousarvion tulonjakovaikutuksia sukupuolinäkökulmasta (ks. seuraava osio).

Ministeriöt ovat olleet vuodesta 2016 alkaen velvollisia tekemään sukupuoli- ja tasa-arvoaikutusten arvioinnin kaikista budjettiin liittyvistä uusista esityksistä. Käytössä on niin kutsuttu JämKas menetelmä, jota on Ruotsissa hyödynnetty yli kymmenen vuoden ajan esimerkiksi lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnissa ja joka on päivitetty sukupuolittaisen budjetoinnin tarpeisiin (Quinn 2016). Arviointi perustuu viidelle askeleelle tai kysymykselle (ks. Taulukko 2). Ruotsin mallissa kyse ei ole vain mahdollisten negatiivisten sukupuolivaikutusten tunnistamisesta, vaan myös laajemmasta tasa-arvoanalyysistä, jossa arvioidaan politiikan vaikutuksia kansallisiin tasa-arvotavoitteisiin² ja pohditaan vaihtoehtoisia toteutustapoja mikäli vaikutukset ovat negatiivisia.

Taulukko 2: Esimerkkejä sukupuolivaikutusten arvioinnin kysymyksistä

Ruotsi	Onko sukupuolten tasa-arvo relevantti esitykselle? Miten tasa-arvo on relevantti esitykselle? Mitä johtopäätöksiä voidaan tehdä naisten ja miesten ja tyttöjen ja poikien tilanteista politiikkasektorilla? Millaisia sukupuolittuneita malleja ilmenee? Mikä on esityksen vaikutus tasa-arvoon? Minkälaisia vaihtoehtoisia, tasa-arvoa enemmän edistäviä toimintatapoja on saatavilla?
Islanti	Mikä on esityksen päämäärä? Mikä on esityksen kohderyhmä, ketkä hyötyvät? Mikä on naisten ja miesten tilanne politiikka-alueella? Onko tämä reilua? Tarkastele tutkimus- ja tilastotietoa ja linkitä se naisten ja miesten, poikien ja tyttöjen tilanteeseen. Jos esitys ei tue sukupuolten tasa-arvoa, tarvitaan suunnitelma tai tavoite toimenpiteineen. Jos ei, on tärkeä pohtia, miksi.

Ruotsin menetelmään sisältyvä **vaihtoehtojen kartoittaminen** on hyödyllinen, Suomen mallista puuttuva elementti. Vaikka tarjotut vaihtoehdot eivät haastateltujen virkahenkilöiden mukaan ole toistaiseksi muuttaneet alkuperäisiä esityksiä, pidettiin velvoitetta vaihtoehtojen kartoittamisen hyödyllisenä. Tasa-arvotutkimuksen näkökulmasta vaihtoehtojen kartoittaminen korostaa, että sukupuolittaisessa budjetoinnissa on kyse paitsi teknisen analyysimenetelmän soveltamisesta myös menojen ja tulojen uudelleenjärjestelystä.

Ruotsin malliin liittyy useita toimeenpanoa vahvistavia käytäntöjä. Ensimmäinen näistä on **selkeä, askeleittain etenevä kysymyslista**. Islannin kokemukset samantyyllisestä kysymyslistasta havainnollistavat selkeyden merkityksen: lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointia tehtiin aluksi vähän, mutta suva-kehikkoa yksinkertaistamalla on päästy tilanteeseen, jossa 40 prosenttia lakiesityksistä suvataan. Suomessa suvattujen lakiesitysten määrä jää alle 15 prosenttiin.

Toimeenpanon näkökulmasta merkittävää on myös se, **kuka ohjeistuksen antaa**. Ruotsissa sekä velvoite sukupuolivaikutusten arviointiin että arviointikysymykset on sisällytetty val-

² Ruotsin valtiopäivien hyväksymä ylätason tavoite on, että naisilla ja miehillä tulee olla samat mahdollisuudet muokata yhteiskuntaa ja omaa elämäänsä. Päättävöitä tarkentavat hallituksen asettamat alatavoitteet, joita on tällä hetkellä kuusi: 1) Vallan ja vaikutusvallan tasa-arvoinen jakautuminen, 2) Taloudellinen tasa-arvo, 3) Tasa-arvoinen koulutus, 4) Palkattoman kotityön ja hoivan tasa-arvoinen jakautuminen, 5) Tasa-arvoinen terveys, 6) Miesten naisiin kohdistaman väkivallan loppuminen. Näistä tavoitteista kaksi (koulutus ja terveys) on nykyinen hallituksen lisämiä, loput neljä ovat olleet voimassa pidempään.

tiovarainministeriön vuotuisen budjetinlaadintakirjeeseen (*budget cirkulär*). Yksityiskohtaisempi ohjeistus löytyy budjettiprosessiin liittyvästä sähköisestä järjestelmästä. Kun sama auktoriteettitaho luo veloitteen ja tarjoaa ohjeistuksen, on todennäköisempää että ohjeistusta myös seurataan (ks. Budlender 2015).

Kolmas toimeenpanon hyvä käytäntö liittyy **arvioinnin ajankohtaan**: sukupuolivaikutusten arviointi aloitetaan ennen kuin ministeriöt lähettävät budjettiehdotuksensa valtiovarainministeriöön. Sukupuolivaikutuksia on arvioitava osana budjettiehdotukseen sisältyvien uusien esitysten perusteluja. Sukupuolivaikutusten arvioinnilla on siten rooli sekä valtiovarainministeriön sisäisessä prosessissa että poliittisissa neuvotteluissa. Arvioinnin tulokset kirjoitetaan auki hallituksen budjettiesitykseen. Ruotsissa arviointi alkaa siten aikaisemmin kuin Suomessa, jossa uusien budjettitoimenpiteiden sukupuolivaikutuksia arvioidaan – jos arvioidaan – yleensä vasta toimenpiteen toteuttavaa lakiesitystä valmisteltaessa. Osaa laeista aletaan valmistella vasta sen jälkeen, kun hallitus on hyväksynyt budjettiesityksen.

Myös Ruotsin sukupuolivaikutusten arvioinnin **pakollisuutta korostavat käytännöt** tarjoavat oppimispotentiaalia. Tieto sukupuolivaikutusten arvioinnin tekemisestä ja tuloksista kirjaetaan valtiovarainministeriölle toimitettavaan lomakkeeseen. Ministeriöiden on myös kerrottava, kuinka arviointi toteutettiin. Valtiovarainministeriö ei periaatteessa käsittele budjettiesityksiä, jos suvaus puuttuu. Myös Itävallassa sukupuolivaikutusten arviointi on tehty käytännössä pakolliseksi: vaikutusarvioinnissa käytettävä online-työkalu ei päästä arvioinnin tekijää seuraavaan vaiheeseen ennen kuin sukupuolivaikutuksia koskeva osio on täytetty.

Muiden maiden kokemuksista opittua

- Julkilausutut tasa-arvotavoitteet ja niiden käyttö arvioinnin tukena helpottavat ja syventävät sukupuolivaikutusten arviointia.
- Yksinkertainen arviointikehikko ja valtiovarainministeriöltä tuleva ohjeistus vahvistavat sukupuolivaikutusten arviointia talousarvioprosessin aikana.
- Kun uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutukset arvioidaan jo ennen kuin ministeriöt lähettävät budjettiehdotuksensa valtiovarainministeriöön, on sukupuolinäkökulma mukana sekä hallinnon sisäisissä että poliittisissa neuvotteluissa.
- Sukupuolivaikutusten arvioinnin velvoittavuus lisääntyy, kun arvioinnin tulokset on liitettävä budjettiehdotukseen.

3.2 Sukupuolinäkökulmainen tulonjakovaikutusten arviointi

Tulonjako on yksi keskeinen talousarvion sukupuolivaikutusten ulottuvuus (esim. Himmelweit 2018). Verot ja etuudet kohdentuvat miehille ja naisille ja eri mies- ja naisryhmille eri tavoin, ja niiden muutokset vaikuttavat eri tavoin miesten ja naisten käytössä oleviin tuloihin. Myös julkiset palvelut ja niiden muutokset vaikuttavat yksilöiden elintason. Etenkin pienituloisilla palveluiden osuus niin sanotuista *oikaistuista käytettävissä olevista tuloista*, joihin on lisätty hyvinvointipalveluiden arvo, on suuri.

Vaikka etuuksien, verojen ja palveluiden sekä niiden muutosten kohdentumisen analyysia on suositeltu sukupuolittaisen budjetoinnin menetelmäksi jo pitkään (esim. Elson 1999), **sukupuolinäkökulmaisia laskelmia talousarvion tai sen osien tulonjakovaikutuksista tehdään Euroopassa vähän**. Tulonjakovaikutuksia arvioidaan sukupuolinäkökulmasta systemaattisesti osana talousarvioprosessia ainoastaan Ruotsissa. Suurin osa arviointityöstä

on hallinnon ulkopuolisten toimijoiden tekemää (esim. Avram ym. 2016; WBG 2017). **Ky-seessä on kuitenkin nouseva trendi.** Muutamissa maissa (Irlanti, Ranska, Iso-Britannia) on teetetty selvityksiä tulonjaollisten sukupuolivaikutuksien arvioinnista, ja kehittämistyötä suunnitellaan Suomen lisäksi ainakin Skotlannissa (Government of Scotland 2017, 4–5).

Kehitetyt menetelmät keskittyvät verojen ja etuuksien muutosten suorien/staattisten vaikutusten arviointiin eli tarkastelun kohteena on muutosten välitön vaikutus käytössä oleviin tuloihin. Julkisten hyvinvointipalveluiden hyödyn kohdentumista sekä muutosten käyttäytymisvaikutuksia on arvioitu vähemmän. Epäsuorien verojen muutosten tulonjaollisesta analyysistä ei löytynyt yhtään esimerkkiä, vaikka analyysin laajentamista epäsuoriin veroihin on pidetty tärkeänä. Myöskään yleisten julkishyödykkeiden (esim. poliisi, oikeuslaitos) kohdentumista ei tällä hetkellä arvioida sukupuolinäkökulmasta. Muiden maiden menetelmiä ei aineistojen eroista johtuen ole mahdollista soveltaa Suomessa suoraan, mutta tehdyistä ratkaisuista voi ottaa oppia.

Ruotsi on ainoa maa Euroopassa, jossa talousarvion tulonjakovaikutuksia arvioidaan sukupuolinäkökulmasta budjettiesityksessä. Arviointi on ollut jo useita vuosia osa talousarvioesitykseen liitettyä sukupuolten taloudellista tasa-arvoa käsittelevää *Ekonomisk Jämställldhet* raporttia (Regeringen 2017a). Sukupuolinäkökulma on lisäksi integroitu osaksi talousarvioesitykseen sisältyvää yleistä tulonjakovaikutusten arviointia (Regeringen 2017b, 60; Regeringen 2016, 34–35). Ruotsissa taloudellisten sukupuolivaikutusten arvioinnissa hyödynnetään samoja aineistoja ja menetelmiä kuin tulonjakovaikutusten arvioinnissa yleensä. Arviointi kohdistuu talousarvioon sisältyvien verojen ja etuuksien sekä julkisten hyvinvointipalveluiden muutosten kokonaisvaikutuksiin.

Hallinnon ulkopuoliset toimijat ovat kehittäneet menetelmiä talousarvion tulonjaollisten sukupuolivaikutusten arvioimiseksi etenkin Iso-Britanniassa. Labour-puolueen varjo-tasa-arvoministerit ovat vuodesta 2010 saakka arvioineet Parlamentin alahuoneen kirjaston kehittämällä menetelmällä yksilöihin kohdistuvien vero- ja etuusmuutosten sukupuolivaikutuksia. Arviot ovat suuntaa antavia eivätkä perustu yksilötason aineistoon. (Cracknell ja Keen 2016.) Institute for Fiscal Studies (IFS) tuotti vuonna 2011 Fawcett Society -kansalaisjärjestön tilauksesta vero- ja etuusmuutokset kattavan selvityksen siitä, kuinka talousarvion sukupuolivaikutuksia voisi olemassa olevin aineistoin ja menetelmin arvioida (Browne 2011). Selvityksessä tarkasteltiin staattisten vaikutusten ohella vaikutuksia työn tarjontaan. Women's Budget Group -ajatushautomo (WBG) on tuottanut 1980-luvulta saakka analyysijä talousarvioiden sukupuolivaikutuksista. Tällä hetkellä arvioinnit kattavat vero- ja etuusmuutosten lisäksi palveluiden muutosten staattiset vaikutukset (WBG 2017). Lisäksi Iso-Britannian tasa-arvoviranomainen Equality and Human Rights Commission (EHRC) on selvittänyt 2010-luvulla tehtyjen leikkausten vaikutuksia eri väestöryhmiin, mukaan lukien sukupuolivaikutuksia (Reed ja Portes 2014; Portes ja Reed 2017). Iso-Britannian valtiovarainministeriö ei useista vaatimuksista huolimatta arvioi systemaattisesti talousarvion sukupuolivaikutuksia.

Yksittäisiä selvityksiä talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmistä on tehty Irlannissa (Keane ym. 2014) ja Ranskassa (Cottet ym. 2016). Molemmat keskittyivät vero- ja etuusmuutosten suorien vaikutusten analyysiin. Kehitetyt menetelmät eivät ole päätyneet osaksi talousarvioprosessia, koska selvitysten taustalla ole ollut poliittista sitoutumista tulosten hyödyntämiseen ja selvitykset tehtiin tasa-arvoviranomaisten, ei valtiovarainministeriön pyynnöstä³.

³ Sähköpostikirjeenvaihto Marion Monnet 8.1.2018 ja Claire Keane 25.1.2018.

Kehitetyt vero- ja etuusmuutosten arviointimenetelmät poikkeavat toisistaan siinä, kuinka pariskuntien sisäinen tulonjako otetaan huomioon. Irlannissa ja Ranskassa kehitetyissä menetelmissä huomioidaan, että pariskunnat jakavat ainakin osan tuloistaan ja että tästä johtuen muutos toisen osapuolen veroissa tai etuuksissa ei välttämättä johda vastaavaan muutokseen tämän elintasossa (Keane ym. 2014; Cottet ym. 2016). WBG ja Ruotsin valtiovarainministeriö puolestaan analysoivat vero- ja etuusmuutosten vaikutuksia yksilötasolla. **Yksilötason analyysi on sukupuolittietoisen budjetoinnin näkökulmasta tärkeää**, sillä vaikka tulot olisivat käytännössä yhteiset, muutokset yksilöiden tuloissa voivat tästä huolimatta vaikuttaa yksilöiden taloudelliseen riippuvuuteen ja itsenäisyyteen. (Eelson 2000; Himmelweit 2018).

Kehitettyjen menetelmien hyvinä käytäntöinä voidaan pitää intersektionaalista otetta (WBG, EHRC), yksilöiden kuluttamien hyvinvointipalveluiden huomioimista (Ruotsi, WBG) ja kumulatiivisten vaikutusten arviointia (WBG, Ruotsi).

Intersektionaalinen ote eli sukupuolen yhdistäminen muihin muuttujiin on tärkeää, sillä pelkkä jaottelu miehiin ja naisiin peittää oleellista tietoa eri mies- ja naisryhmien välisistä eroista. WBG:n ja EHRC:n arvioinneissa sukupuoli yhdistetään muihin muuttujiin, kuten ikään, vammaisuuteen, tulokymmenykseen, etnisyyteen ja perhetyyppiin. Näin saadaan yksityiskohtainen kuva niistä ryhmistä ja kotitalouksista, jotka hyötyvät ja häviävät eniten. WBG:n arvioinnit ovat paljastaneet, että 2010-luvulla tehtyjen etuuksien ja palveluiden leikkausten ja veroratkaisujen suurimmat häviäjät ovat etnisiin vähemmistöihin kuuluvat naiset alimmassa tulokymmenyksissä, naispuoliset yksinhuoltajat ja naispuoliset eläkeläiset. Intersektionaalisen otteen puute on Ruotsin valtiovarainministeriön naisia ja miehiä yhtenäisinä ryhminä tarkastelevien laskelmien heikkous.

Julkisten hyvinvointipalveluiden muutosten sukupuolenmukaisen kohdentumisen arviointi on tasa-arvonäkökulmasta tärkeää, mutta yhä harvinaista. Arviointi on haastavaa, sillä yksilötason aineistoja palveluiden käytöstä ei aina ole saatavilla, eikä julkisia palveluita ole useimmissa tapauksissa sisällytetty verojen ja etuuksien muutosten analyysissä hyödynnettäviin mikrosimulointimalleihin. Esimerkin palveluiden vaikutusten arvioinnista tarjoavat Ruotsin valtiovarainministeriö ja WBG, jotka laskevat talousarvion kokonaisvaikutuksia paitsi käytössä oleviin tuloihin myös käytettyjen palveluiden arvolla oikaistuihin käytössä oleviin tuloihin.

WBG:n käyttämä mikrosimulointimalli mahdollistaa ainoastaan palveluiden kotitalouskohtaisen tarkastelun. Sukupuolinäkökulma tuodaan analyysiin erottelemalla kotitalouksia perhetyypin, sukupuolen, iän, etnisyyden, ja vammaisuuden mukaan. Näin saadaan esiin muun muassa vaikutukset yksinhuoltajakotitalouksiin, yksinasuviin mies- ja naiseläkeläisiin, monilapsisiin perheisiin, perheisiin, joissa on eri etnisyyksiä edustavia jäseniä, ja perheisiin, joissa on vammaisia aikuisia tai lapsia. Analyysi kattaa terveydenhoidon, koulutuksen, liikenteen ja sosiaalipalvelut. (WBG 2017, 8–9.)

Ruotsin valtiovarainministeriö arvioi palveluiden muutosten vaikutuksia yksilötasolla. Lisäksi budjetin tasa-arvoliitteessä tarkastellaan hyvinvointipalveluiden kokonaisuuden arvoa miehille ja naisille iän ja perhetyypin mukaan. Analyysi kattaa sosiaali- ja terveystaloudelliset sekä kulttuuriin ja vapaa-aikaan suunnatut määrärahat. Sukupuolivaikutusten arvioinnissa käytetään samoja aineistoja ja menetelmiä kuin talousarvion yleisessä tulonjakovaikutusten arvioinnissa, joka Ruotsissa toisin kuin Suomessa kattaa myös palvelut. Sukupuolinäkökulmaisessa analyysissä palveluiden tuottama hyöty lasketaan kotitalouden jokaiselle aikuiselle (yli 20v) erikseen. Jos kotitaloudessa on lapsia, jaetaan lasten kuluttamien palveluiden hyöty tasan kotitalouden vanhempien kesken (Regeringen 2017a, 37).

Kumulatiiviset laskelmat auttavat näkemään harjoitetun politiikan pitkän aikavälin vaikutukset sekä havaitsemaan, kasautuvatko eri vuosina tehdyt leikkaukset samoille ihmisryhmille. WBG analysoi yksittäisten talousarvioiden vaikutusten lisäksi kumuloituvia vaikutuksia vuodesta 2010 sekä hallituskauden alusta lähtien. Vaikutuksia arvioidaan tulevaisuusorientoituneesti vuoteen 2020 saakka. Tulevaisuuteen ulottuva aikaperspektiivi tuo esiin indeksijäädysten ja -leikkausten vuositasolla marginaalisilta näyttävät kauaskantoiset vaikutukset. Myös Ruotsin valtiovarainministeriö on laskenut hallituksen politiikan kumulatiivisia vaikutuksia. Edellisellä hallituskaudella budjetin tasa-arvolite sisälsi laskelmia hallituskauden päätösten kokonaisvaikutuksista (Regeringen 2013, 34–35).

Tulonjakovaikutuksia käsittelevissä keskusteluissa on viime aikoina alettu korostaa käyttäytymisvaikutusten merkitystä. Suomalaisessa keskustelussa on ollut esillä etenkin ajatus siitä, että tulonjakovaikutuksia arvioitaessa tulisi huomioida mahdollisen työllistymisen positiivinen vaikutus tuloihin. Käyttäytymisvaikutuksia on korostettu myös sukupuolitietoista budjetointia käsittelevässä tutkimuksessa. Sukupuolittaisen budjetoinnin näkökulmasta käyttäytymisvaikutukset ovat tärkeitä, sillä rakenteellisesta epätasa-arvosta ja sukupuolirooleista johtuen miehet ja naiset voivat reagoida samaan poliittikkatoimeen eri tavoin (esim. Himmelweit 2018). Sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmasta on tärkeää tarkastella politiikan vaikutuksia paitsi työllisyyteen myös palkattomaan työhön ja hoivaan (Elsom 1999; Himmelweit 2018; O'Hagan 2018).

Muista maista löytyy muutamia esimerkkejä käyttäytymisvaikutusten huomioinnista sukupuolinäkökulmaisissa tulonjakolaskelmissa. Iso-Britanniassa IFS on tarkastellut vero- ja etuusmuutosten vaikutuksia naisten ja miesten työnteon kannattavuuteen. Menetelmänä oli laskea muutoksien vaikutuksia työllistymisveroasteeseen eli siihen, kuinka paljon verot kasvavat ja tulonsiirrot vähenevät kun yksilö työllistyy. Sukupuolta tarkasteltiin suhteessa tulo-kymmenyksiin, perhetyyppiin sekä mahdollisen puolison työssäkäyntiin. Selvityksen perusteella pitkän aikavälin muutosten kokonaisvaikutuksen laskeminen sukupuolittain ei ole kovin informatiivista. Kiinnostavampia tuloksia saadaan, kun sukupuolta tarkastellaan yhteydessä muihin muuttujiin tai kun tarkastellaan yksittäisten muutosten vaikutuksia. (Browne 2011, 8–18.) Ruotsissa on vuoden 2014 budjetin yhteydessä olevassa hallituskauden kumulatiivisten sukupuolivaikutusten arvioinnissa on otettu huomioon työn tarjonnan muutosten vaikutus käytössä oleviin tuloihin (Regeringen 2013, 34–35). Palkattomaan työhön liittyviä käyttäytymisvaikutuksia ei tulonjakolaskelmissa huomioida.

Sukupuolivaikutusten arviointi tulonjakolaskelmin on muiden maiden kokemusten perusteella toimiva ratkaisu, koska etenkin vero- ja etuusmuutosten analyysissa on mahdollista hyödyntää olemassa olevia aineistoja ja valtionhallinnossa jo käytössä olevia menetelmiä. Tulonjakolaskelmat saattavat olla viranomaisille helpompia kuin kuvaileva analyysi, joka vaatii uusien käsitteiden opettelua ja ymmärrystä sukupuolten tasa-arvon eri ulottuvuuksista. Tulonjakolaskelmat ovat hyödyllisiä myös siksi, että sukupuolivaikutusten esittäminen numeroina ja euroina – päättäjien ymmärtämällä kielellä – voi tuoda medianäkyvyyttä ja lisätä kiinnostusta tasa-arvoon. Menetelmien käyttöönotto vaatii kuitenkin poliittista tahtoa: Irlannissa, Ranskassa ja Iso-Britanniassa kehitettyjä menetelmiä ei ole otettu käyttöön valtionhallinnossa. Systemaattinen ja kattava arviointi vaatii myös henkilöresursseja.

Tasa-arvotutkimuksen näkökulmasta laskelmat vaikutuksista käytössä oleviin tuloihin ja työllisyyteen ovat kapea ja tekninen näkökulma talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin. Mikrosimulointi ja laskelmat työllisyysvaikutuksista eivät auta ymmärtämään eri mies- ja naisryhmien tilanteita ja tarpeita eri poliittikka-alueilla tai syitä siihen, miksi poliittikkatoimet kohdentuvat tai vaikuttavat eri ryhmiin eri tavoin. Ne eivät myöskään välttämättä paranna

budjetin tai lakien valmistelusta vastaavien henkilöiden ja instituutioiden ymmärrystä tasa-arvosta ja sukupuoleen liittyvistä rakenteista ja johda koko organisaation oppimiseen.

Tekniset laskelmat eivät siten korvaa sellaista yleisempää sukupuolivaikutusten arviointia, jota Suomessa lakiesitysten suhteen jo harjoitetaan. Tulonjakolaskelmat ovat kuitenkin tärkeää lisä kuvailevampiin menetelmiin. **Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnissa tulisi siksi hyödyntää sekä sukupuolinäkökulmaisia tulonjakolaskelmia että menetelmiä, jotka tekevät näkyväksi sukupuolittuneita rakenteita ja tasa-arvo-ongelmia sekä muita kuin tulonjakoon liittyviä sukupuolivaikutuksia.** Esimerkkinä toimii Ruotsi, jossa valtiovarainministeriön tekemät sukupuolinäkökulmaiset tulonjakolaskelmat yhdistyvät ministeriöiden talousarvioehdotusten valmistelussa hyödynnettävään kuvailevaan sukupuolivaikutusten arviointiin.

Muiden maiden kokemuksista opittua

- Tulonjakovaikutusten tarkastelu vain sukupuolen mukaan peittää oleellista tietoa eri nais- ja miesryhmien välisistä eroista. Intersektionaalinen ote, joka ottaa myös muita muuttujia huomioon, tarkentaa analyysia politiikan vaikutuksista.
- Talousarvion sukupuolinäkökulmaisia tulonjakovaikutuksia kannattaa arvioida myös suhteessa käytettyjen julkisten hyvinvointipalveluiden arvon sisältäviin oikaisuihin käytössä oleviin tuloihin.
- Kumulatiivisten vaikutusten arviointi esimerkiksi hallituskausittain auttaa näkemään harjoitetun politiikan pitkän aikavälin vaikutukset sekä havaitsemaan, kasautuvatko eri vuosina tehdyt leikkaukset samoilta ihmisryhmille.
- Etenkin verojen ja etuuksien muutosten arvioinnissa on mahdollista hyödyntää olemassa olevia aineistoja ja jo käytössä olevia menetelmiä, eikä arviointi vaadi erityistä tasa-arvo-osaamista.
- Erillisten sukupuolivaikutusten arviointien tekemisen ohella sukupuolinäkökulma kannattaa sisällyttää valtiovarainministeriön virallisiin tulonjakolaskelmiin.
- Tulonjakolaskelmat ovat kapea ja tekninen näkökulma sukupuolivaikutusten arviointiin, eivätkä ne välttämättä johda tasa-arvotietoisuuden lisääntymiseen ja organisaation oppimiseen.
- Laadukas sukupuolivaikutusten arviointi vaatii sekä tulonjakolaskelmia että kuvailevampia arviointityökaluja.

4. MUITA SUKUPUOLITIE TOISEN BUDJETOINNIN TYÖKALUJA

Sukupuolivaikutusten arviointi ei välttämättä yksin riitä saamaan aikaan muutoksia budjetti-prosessissa ja resurssien jaossa. Sukupuolitietoisessa budjetoinnissa tarvitaan myös työkaluja, jotka konkreettisesti yhdistävät budjetin tulo- ja menoerät ja budjetista rahoitetun toiminnan tasa-arvon edistämiseen. Tässä luvussa tarkastellaan kolmea sukupuolitietoisesta budjetoinnista työkäluä, jotka tukevat sukupuolivaikutusten arviointia ja tekevät sukupuolitietoisesta budjetoinnista kattavampaa: 1) tasa-arvotavoitteiden asettaminen; 2) budjetin osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan; ja 3) tasa-arvon edistämiseen suunnattujen määrärahojen tunnistaminen. Kaikkia kolmea työkalua olisi periaatteessa mahdollista hyödyntää Suomen valtionhallinnossa.

4.1 Tasa-arvotavoitteiden asettaminen

Tasa-arvotavoitteiden, -indikaattorien ja -toimenpiteiden asettaminen budjettiprosessin yhteydessä on keskeinen sukupuolitietoisesta budjetoinnista työkalu. Tavoitteiden ja indikaattorien asettaminen auttaa seuraamaan, missä määrin talousarvio edesauttaa tasa-arvon edistämistä. Se on myös tapa pitää hallitusta tilillä tasa-arvopoliittisista sitoumuksista.

Tasa-arvotavoitteita asetetaan budjetoinnista yhteydessä lähinnä maissa, joissa on siirrytty tulosperustaiseen budjetointiin (esim. Itävalta) tai joissa budjetti on ohjelmapohjainen (esim. Euroopan unionin budjetti, Andalusia) (ks. Klatzer 2008; Sharp 2003 tulosperustaisesta budjetoinnista ja sukupuolinäkökulmasta). Tavoitteenasettelu on kuitenkin mahdollista integroida myös muunlaisiin budjettijärjestelmiin, etenkin jos niihin liittyy tulosorientaation elementtejä.

Yleinen, hyväksi havaittu käytäntö on, että jokaiselle hallinnonalalle asetetaan budjettiprosessissa oma tasa-arvotavoite (Itävalta, Andalusia, Islanti). Tasa-arvotavoitteita asetetaan myös valtion virastoille ja laitoksille (Ruotsi, Andalusia), joiden budjetti on osa valtion budjetia. Tavoitteita täydennetään tulos- tai seurantaindikaattorein. Monissa tapauksissa ministeriöiltä vaaditaan lisäksi konkreettisia toimenpiteitä tasa-arvotavoitteen saavuttamiseksi (Itävalta, Andalusia).

Velvoitteet tasa-arvotavoitteiden asettamiseen vaihtelevat maittain. Itävallassa budjettilaki edellyttää, että jokainen ministeriö esittää viisi tulostavoitetta, joista ainakin yhden on liitettävä sukupuolten tasa-arvoon. Andalusianssa tasa-arvotavoitteiden asettaminen tuli pakolliseksi vuonna 2017: kaikkien ministeriöiden ja virastojen sekä budjettiohjelmien tuli sisällyttää vuoden 2018 talousarvioesitykseensä vähintään yksi tasa-arvotavoite sekä siihen liittyvät indikaattorit ja toimenpiteet (Junta de Andalusia 2017, 7). Erillisen tavoitteen asettamista kevyempi vaihtoehto on valtavirtaistaa sukupuolinäkökulma jo olemassaoleviin tavoitteisiin, kuten Ruotsissa on monissa ministeriöissä tehty.

Itävallan kokemukset osoittavat, että tasa-arvotavoitteiden asettamiseen liittyy monia haasteita. Konkreettisten, mutta samalla kunnianhimoisten tavoitteiden asettaminen ja sopivien indikaattorien löytäminen on ollut hankalaa. Koska mikään taho ei valvo tavoitteiden ja indikaattoreiden laatua, ministeriöillä ei ole kannustinta asettaa relevantteja tavoitteita. Koska

ministeriöt ovat saaneet vapaasti valita omat tavoitteensa, kokonaisuudesta puuttuu punainen lanka. Itävallan käytännön muita heikkouksia ovat muun muassa sukupuolittetun analyysin puute ja se, etteivät ministeriöiden tavoitteet ja toimenpiteet yhdisty budjetin määrärahoihin. (Klatzer 2018; Quinn 2016; Schratzenstaller 2014.)

Itävallan kokemukset opettavat, että tavoitteiden määrittelyssä on tärkeää olla tietoinen hallinnonalan olemassaolevista tasa-arvo-ongelmista, mikä puolestaan vaatii systemaattista sukupuolinäkökulmaista analyysia (Klatzer ym. 2018, 113). Yhtenäisyyden takaamiseksi hallinnonalakohtaiset tavoitteet on hyödyllistä sitoa kansallisen tasa-arvopolitiikan tavoitteisiin ja ministeriöiden tulisi asettaa tavoitteet ja indikaattorit koordinoitusti (Schratzenstaller 2014, 8–9). Lisäksi on varmistettava, että asetetut tavoitteet ja toimenpiteet linkittyvät budjetin määrärahoihin ja että niiden rahoitusta on mahdollista seurata. (Klatzer, Brait ja Schlager 2018, 143–144).

Vaikka Suomessa ei harjoiteta tulosperusteista budjetointia, myös Suomessa on mahdollista hyödyntää tasa-arvotavoitteita ja -indikaattoreita talousarviolle asettaneiden maiden kokemuksia. Niistä on hyötyä erityisesti tulosohjauksen valtavirtaistamisen kehittämisessä. Lisäksi voidaan pohtia, olisiko talousarvioon sisällytettyihin hallinnonalojen yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin ja niiden seurantaindikaattoreihin mahdollista integroida tasa-arvotavoitteita tai sukupuolinäkökulmaa. Toistaiseksi yhdenkään hallinnonalan talousarvioon sisältyvät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet eivät sisällä tasa-arvotavoitteita.

Muiden maiden kokemuksista opittua

- Tasa-arvotavoitteiden ja -indikaattorien asettaminen kääntää huomion negatiivisten sukupuolivaikutusten ehkäisemisestä tuloksiin ja auttaa seuraamaan, missä määrin talousarvio edistää tasa-arvoa.
- Tavoitteiden määrittelyssä on tärkeää olla tietoinen olemassaolevista tasa-arvo-ongelmista, mikä vaatii systemaattista sukupuolinäkökulmaista analyysia.
- Yhtenäisyyden takaamiseksi hallinnonalakohtaiset tavoitteet on hyödyllistä sitoa kansallisen tasa-arvopolitiikan tavoitteisiin, ja ministeriöiden tulisi asettaa tavoitteet ja indikaattorit koordinoitusti.

4.2 Budjetin osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan

Budjetin osien luokittelun tarkoituksena on tunnistaa tasa-arvonäkökulmasta merkityksellimmät menoerät. Luokittelu määrittää, minkälaisia toimenpiteitä budjetin osien kohdalla tulee talousarvion valmistelun ja toimeenpanon aikana suorittaa. (Klatzer ym. 2018.) Luokittelu mahdollistaa koko budjetin tasa-arvonäkökulmaisen läpivalaisun ja tarjoaa konkreettisen työkalun saada virkahenkilöt eri hallinnaloilla pohtimaan toimintaansa sukupuolinäkökulmasta. Se on myös keino kohdentaa rajalliset analyysi- ja valtavirtaistamisresurssit tasa-arvonäkökulmasta kaikkein tärkeimpiin toimintoihin. Työkalu toimii sekä ohjelmaperustaisessa budjetoinnissa (Andalusia) että Suomen mallia muistuttavassa momenttiperustaisessa budjetoinnissa (Belgia).

Andalusiassa kaikki budjettiohjelmat luokitellaan neliportaisella G+ -asteikolla, jossa g0 tarkoittaa sukupuolinäkökulmasta ei-relevanttia ja G+ erittäin relevanttia ohjelmaa. Kategoria g0 edellyttää, että ihmisiin liittyvät indikaattorit on eriteltävä sukupuolen mukaan; g1-

ohjelmille on tehtävä yksinkertainen sukupuolinäkökulmainen analyysi; G-ohjelmille tulee tämän lisäksi laatia tasa-arvoindikaattorit ja politiikka-alueella ilmenevien epätasa-arvoisuuksien syitä tulee kartoittaa. Kaikkein tärkeimmille G+ -ohjelmille on lisäksi laadittava tasa-arvoon liittyviä strategisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Luokittelu perustuu usealle kriteerille, muun muassa ohjelman mahdollisuudelle edistää tasa-arvoa ja kohderyhmän suuruuteen (Junta de Andalusia 2010). Luokitteluprosessi on kollektiivinen ja osallistava. Ohjelmat ja osastot luokittelevat ensin itsensä, sen jälkeen osastot ja ohjelmat arvioivat toisiaan ja lopuksi sukupuolitietoisen budjetoinnin työryhmä vahvistaa luokitukset. Luokittelut tarkistetaan vuosittain.

Belgiassa budjetin tulo- ja menoerät sekä toimenpiteet luokitellaan kolmeen kategoriaan. Kategoria 1 sisältää hallinnon sisäiset kulut ja momentit/toimenpiteet, jotka eivät ole relevantteja sukupuolinäkökulmasta. Kategoriaan 2 luokitellaan momentit, joiden kokonaisuu- den tai osien tarkoitus on edistää sukupuolten tasa-arvoa. Kategoriaan 3 luokitellaan yksilöihin ja yhteiskuntaan vaikuttavat momentit, joilla on tai voi olla vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Kategorian yksi menojen suhteen ei valmistelussa tarvita lisätoimia. Kategorian 2 momenteista on täytettävä määrärahan suuruuden ja tarkoituksen esittävä taulukko. Kategorian 3 momenteista on tehtävä sukupuolinäkökulmainen analyysi ja sukupuolivaikutusten arviointi. Lisäksi on kirjoitettava budjettiesitykseen liitettävä kommentti, jossa kerrotaan miten tasa-arvonäkökulma otetaan toimeenpanossa huomioon. (Institute for the Equality of Women and Men, 2011). Luokittelu on momentista vastaavan viranomaisen ja henkilön tehtävä. Sukupuolitietoisesta budjetoinnista vastaava toimija käy kategorisoinnit läpi joka toinen vuosi.

Andalusiassa tasa-arvorelevantteiksi tunnistettujen budjettiohjelmien määrä on jatkuvasti kasvanut, ja tällä hetkellä lähes 95% ohjelmista on luokiteltu kahteen ylimpään kategoriaan (Junta de Andalusia 2017). Sen sijaan Belgiassa vuonna 2017 85,6 prosenttia momenteista oli luokiteltu ei-relevantteiksi (kategoria 1) ja 5,4 prosenttia oli jätetty kokonaan kategorisoi- matta, mitä voi pitää pettymyksenä. Jotkut hallinnonalat väittävät ettei niillä ole yhtään tasa- arvorelevanttia menoerää. Syitä huonoon tulokseen ei ole Belgiassa selvitetty. Andalusiassa luokittelukäytännön parempaa toimivuutta saattaa selittää kollektiivinen luokitteluprosessi, joka ei anna yksittäisille virkahenkilöille ja ministeriöille mahdollisuutta tasa-arvonäkökulman sivuuttamiseen.

Molemmissa esimerkeissä luokittelun keskeisin tulos on ollut tasa-arvotietoisuuden lisääntyminen. Luokittelu on pakottanut suuren määrän virkahenkilöitä ja viranomaisia kaikilla hallinnonaloilla pohtimaan toimintaansa tasa-arvonäkökulmasta, ja se on toiminut ensimmäisenä askeleena kohti laajempaa sukupuolitietoista analyysia. Luokittelu voi myös vaikuttaa resurssien jakautumiseen. Andalusiassa talouskriisin jälkeen useat tasa- arvonäkökulmasta tärkeät ohjelmat säästyivät leikkauksilta, kun sukupuolitietoisesta budje- toinnista vastaavat toimijat ja ministeriöt asettuivat puolustamaan tärkeimpiä ohjelmia. Bel- giassa luokittelun on nähty muuttavan tapaa, jolla joitain budjetista rahoitettuja toimintoja toimeenpannaan.

Belgiassa ja Andalusiassa luokittelussa ei ole kyse vain sukupuolinäkökulmaisesta analyysistä budjettiprosessin aikana vaan myös konkreettisista tavoista edistää tasa-arvoa valtion rahoittamissa toiminnoissa. Molemmissa esimerkeissä kaiken valtion toiminnan yhteen tuo- va budjetti näyttäytyy paikkana tunnistaa tasa-arvonäkökulmasta relevantti toiminta ja käyn- nistää prosesseja, jotka saavat vastuuviranomaiset huomioimaan sukupuolinäkökulman myös toimeenpanossa. Budjetin läpikäynti tasa-arvonäkökulmasta edesauttaa siten suku- puolinäkökulman valtavirtaistamista eri politiikka-alueilla.

Tasa-arvorelevanssiin perustuvaa luokittelua voidaan hyödyntää myös päätettäessä, tehdäänkö budjettiin liittyvästä uudesta toimenpiteestä sukupuolivaikutusten arviointi. Belgiassa sukupuolivaikutuksia tulee arvioida kaikista sukupuolirelevanteiksi tunnistetuista (kategoria 3) uusista toimenpiteistä. Itävallassa on sukupuolivaikutusten arvioinnin yhteydessä käytössä numeeriset kriteerit: sukupuolivaikutukset arvioidaan vain, jos lakiesitys tai hanke koskee yli 50000 ihmistä ja näistä alle 30% on toista sukupuolta. Itävallan kokemusten mukaan kriteerit ovat auttaneet paitsi keskittämään vähäiä analyysiresursseja tärkeimpiin toimenpiteisiin myös vähentämään vastarintaa: virkahenkilöistä voi tuntua ajanhukalta, jos sukupuolivaikutuksia on arvioitava myös silloin, kun tällä ei tunnu olevan merkitystä tai hyvin pienten muutosten yhteydessä. Kriteerejä voi kuitenkin pitää liian tiukkoina: esimerkiksi lähes kaikki vero- ja useimmat etuusmuutokset jäävät sukupuolivaikutusten arvioinnin ulkopuolelle.

Muiden maiden kokemukset osoittavat, että luokittelukriteereihin ja -prosessiin on tärkeä kiinnittää huomiota. Andalusiassa prosessi, jossa vastuutaho hyväksyy luokitukset on johtanut parempiin tuloksiin kuin Belgian yksittäisten valmistelijoiden ja ministeriöiden vastuulla leppävä malli. Andalusiassa useat luokittelukriteerit tekevät luokittelusta aikaavievää ja monimutkaista. Itävallan kvantitatiiviset kriteerit taas jättävät sukupuolinäkökulmasta tärkeitä uudistuksia ulkopuolelleen.

Suomessa budjetin eri osia ei sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala lukuunottamatta (Haataja ym. 2006) ole systemaattisesti käyty läpi tasa-arvorelevanssin näkökulmasta. Budjetin momenttien kertaluonteinen tai jatkuva luokittelu ja relevanteimpien menojen tarkempi sukupuolinäkökulmainen analyysi voisi auttaa ymmärtämään talousarvion sukupuoli- ja tasa-arvoaikutuksia ja edistämään sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista eri hallinnonaloilla myös Suomessa.

Muiden maiden kokemuksista opittua

- Luokittelu mahdollistaa koko budjetin läpivalaisun tasa-arvonäkökulmasta sekä analyysi- ja valtavirtaistamisresurssien kohdentamisen tasa-arvonäkökulmasta merkittävimpiin budjetin osiin.
- Luokittelu lisää viranomaisten tasa-arvotietoisuutta ja edistää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista tasa-arvorelevanteissa toiminnoissa.
- Luokitteluprosessin ei kannata olla liian raskas. On myös varottava asettamasta liian kapeita kriteereitä, jotka sulkevat tasa-arvonäkökulmasta merkittäviä toimenpiteitä ulkopuolelle.

4.3 Tasa-arvon edistämiseen suunnattujen määrärahojen tunnistaminen

Tasa-arvon edistämiseen suunnattujen määrärahojen tunnistaminen tekee näkyväksi tasa-arvon edistämiseen suunnattujen resurssien määrän ja osuuden budjetista. Tämän tiedon avulla on mahdollista seurata määrärahojen tason muutoksia ja tarkastella, miten hallitusten sitoutuminen tasa-arvon edistämiseen näkyy määrärahoissa.

Resurssien määrän kehittymistä on tärkeää seurata, sillä hyvin resursoidut tasa-arvoviranomaiset ja erilaiset tasa-arvon edistämiseen tähtäävät, taloudellisia resursseja vaativat ohjelmat, hankkeet ja kampanjat ovat oleellinen osa tasa-arvon edistämistä. Määrärahojen seuranta on tärkeää myös siksi, että talouskriisi ja leikkaava talouspolitiikka ovat pienentäneet näitä resursseja ympäri Eurooppaa (esim. Rubery ja Karamessini 2014).

Määrärahojen tunnistaminen ei yksin riitä sukupuolitietoisien budjetoinnin strategiaksi, sillä sukupuolitietoisien budjetoinnin tarkoitus on nimenomaan tarkastella budjettia tasa-arvon edistämisen pieniä määrärahoja laajemmin. Näiden tunnistaminen voi kuitenkin toimia muiden työkalujen tukena ja tarjoaa hyödyllistä lisäinformaatiota (Klatzer ym. 2018).

Tunnettu esimerkki tasa-arvoresurssien tunnistamisesta on Ranskassa parlamentin vaatimuksesta vuonna 1999 lanseerattu ”naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon keltainen budjettikirja,” joka velvoitti hallituksen osoittamaan, mitä se tekee eri hallinnonaloilla tasa-arvon hyväksi. Jokaisen osaston oli listattava kaikki nimenomaan naisiin ja tyttöihin kohdistuva toiminta sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyvä toiminta ja kuvailtava tasa-arvopolitiikkaansa sekä esitettävä sille seurantaindikaattorit. Asiakirjan alkuperäinen tarkoitus oli olla tiedonvälityksen ja seurannan työkalu, mutta vaatiessaan osastoja pohtimaan toimintaansa tasa-arvonäkökulmasta se toimi myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen välineenä. (Philipp-Raynaud 2002.) Asiakirja lakkautettiin vuonna 2013 ja yhdistettiin laajempaan yhdenvertaisuuden edistämistä kartoittavaan lähestymistapaan (Klatzer ym. 2016a).

Esimerkkimaista resursseja tunnistetaan Belgiassa, jossa valtavirtaistamislaki velvoittaa ministeriöitä listaamaan tasa-arvon edistämiseen suunnatut määrärahat. Ministeriöiden on tunnistettava budjettiesityksiä laadittaessa tasa-arvoa edistävät toimet, merkittävät näihin liittyvät momentit budjettitaulukoihin (ks. osio 4.2) ja raportoitava kohdennetut määrärahat budjettiesityksen liitteenä. Viranomaisia ohjeistetaan katsomaan myös momenttien sisään ja erittelemään esimerkiksi tasa-arvotyötä tekevien virkahenkilöiden palkkakulut (Institute for the Equality of Women and Men, s. 42, 62–63). Sukupuolitietoisesta budjetoinnista vastaava tasa-arvoviranomainen seuraa tunnistettujen määrärahojen tasoa.

Belgian käytännön tulokset ovat kuitenkin jääneet vähäisiksi. Tasa-arvoon suoraan liittyviä momenteja on vain kourallinen, eivätkä ministeriöt ole luokitelleet kaikkia mahdollisia momenteja saati laajempien momenttien osia tasa-arvoa edistäviksi. Käytännöllä on kuitenkin ollut positiivisia vaikutuksia: ulkoministeriössä valtavirtaistamiseen suunnattuja määrärahoja on lisätty ja ne ovat nykyään oman momenttinsa.

Suomessa valtion budjetti ei tällä hetkellä anna tarkkaa tietoa tasa-arvon edistämisen määrärahoista. Tasa-arvon edistämiseen liittyviä hankkeita ja pysyviä menoeriä on eri ministeri-

öissä eri momenttien alla, ja vain osa näistä näkyy budjetissa⁴. Koska ministeriöiden menoja ei esitetä yksiköittäin, STM:ssä toimiva hallituksen tasa-arvopolitiikkaa valmistelevan ja koordinoivan Tasa-arvoyksikön (TASY) henkilöstömenot ja toimintamäärärahat eivät näy budjetissa, toisin kuin Tasa-arvovaltuutetun kaltaisten itsenäisten viranomaisten. Lisäksi tasa-arvoa edistetään myös budjetin ulkoisin varoin, kuten Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksella.

Muiden maiden kokemuksista opittua

- Tasa-arvoon suunnattujen resurssien tunnistaminen ja niiden kehityksen seuraaminen on tapa mitata hallitusten sitoutumista tasa-arvon edistämiseen.
- Kaikki tasa-arvon edistämiseen suunnatut määrärahat eivät välttämättä näy suoraan budjetissa, ja niiden selvittäminen vaatii erityisiä raportointikäytäntöjä.

⁴ Budjetissa näkyvät esimerkiksi naisjärjestöjen valtionavustukset osana momenttia Valtionavustus järjestöille 29.10.51 ja Tasa-arvovaltuutetun ja Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunnan määrärahat osana momenttia Oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot 25.01.03. Budjetissa näkymättömiin jää esimerkiksi kolmikantaisen samapalkkaisuohjelman rahoitus.

5. TOIMEENPANOJA EDISTÄVÄT TEKIJÄT JA KÄYTÄNNÖT

Tässä luvussa tarkastellaan kahdeksaa tekijää ja niihin liittyviä konkreettisia käytäntöjä, jotka edistävät talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja muiden sukupuolittietoisien budjettien työkalujen toimeenpanoa. Nämä ovat: 1) selkeä ja ymmärrettävä käsitteellinen kehys, 2) poliittinen tahto ja johtajuus, 3) sukupuolittietoinen budjetointi osana isompaa uudistusta, 4) vahva normatiivinen pohja, 5) valtiovarainministeriön vetovastuu, 6) tasa-arvo- ja taloustoimijoita yhdistävä koordinaatio, 7) hallinnon ulkopuolisten toimijoiden osallistaminen ja 8) tavallisten budjettitoimijoiden tukeminen.

Angela O'Hagan (2015) on laatinut empiiriseen tutkimukseen ja kirjallisuuteen perustuvan kehikon sukupuolittietoista budjetointia edistävästä institutionaalisista ja poliittisista tekijöistä. Riippuen siitä, ollaanko sukupuolittietoista budjetointia tuomassa agendalle, virallisesti hyväksymässä vai toimeenpanemassa, korostuu eri tekijöiden merkitys.

Taulukko 3: Suotuisten tekijöiden kehikko

Vaihe 1 Vaikuttamistyö ja agenda-setting	<p>Tasa-arvomyönteinen ilmapiiri</p> <ul style="list-style-type: none">• Sitoutuminen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen• Vastaanottavuus• Poliittinen muutos ja poliittiset mahdollisuusrakenteet• Tasa-arvoviranomaiset• Positiivinen suhtautuminen hallinnon kehittämiseen <p>Suotuisa taloudellinen tilanne</p> <p>Ymmärrys budjettiprosessista</p> <p>Nais- ja feministijärjestöjen läsnäolo ja paine</p>
Vaihe 2 Virallinen hyväksyminen	<p>Selkeä käsitteellinen kehikko sukupuolittietoisen budjetoinnille</p> <p>Keskeiset toimijat mukana</p> <ul style="list-style-type: none">• Valtiovarainministeriö• Poliitikot ja kansanedustajat• Kansalaisyhteiskunta <p>Poliittinen tahto</p> <p>Positiiviset institutionaaliset rakenteet</p>
Vaihe 3 Toimeenpano ja sukupuoli-tietoinen budjetti	<p>Tietoa käytännön toimivuudesta</p> <p>Poliittinen johtajuus</p> <p>Strategia jatkuvuudesta</p>

Lähde: O'Hagan 2015, 358.

Suomi sijoittuu vaiheiden kaksi ja kolme rajalle. Suomessa on jo olemassa päätöksiä sukupuolittietoiseen budjetointiin liittyvistä käytännöistä, mutta toimeenpano on puutteellista ja näkyvä, aktiivinen poliittinen sitoutuminen sukupuolittietoiseen budjetointiin puuttuu. Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittäminen on politiikan agendalla, mutta uusista käytännöistä ei ole sitovaa päätöstä. Virallista hyväksymistä edesauttavat O'Haganin mukaan selkeä käsitteellinen kehikko, budjettiviranomaisten, kansanedustajien ja kansalaisyhteiskunnan mukanaolo, poliittinen tahto sekä positiiviset institutionaaliset rakenteet. Toimeenpanoa puolestaan edistävät tieto käytäntöjen toimivuudesta, poliittinen johtajuus ja strategia jatkuvuudesta.

Seuraavassa tarkastellaan kahdeksaa aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa ja haastatteluisissa esiin nousutta tekijää ja niihin liittyviä konkreettisia käytäntöjä, jotka ovat esimerkkimaisissa edistäneet sukupuolittietoisesta budjetoinnin aloittamista ja toimeenpanoa.

5.1 Selkeä ja ymmärrettävä käsitteellinen kehys

Sukupuolittietoisesta budjetoinnin aloittamista auttaa selkeä ja kansalliseen kontekstiin sopiva ymmärrys siitä, mitä sukupuolittietoinen budjetointi on, miksi sitä tehdään ja mitä sillä voidaan saavuttaa. Sekä tutkimuskirjallisuudessa että haastatteluissa korostetaan, että sukupuolittietoinen budjetointi on tärkeää esittää tavalla, joka hallituksen, valtiovarainministeriön johdon ja kansanedustajien on helppo ymmärtää (esim. O'Hagan 2015, 242).

Esimerkkimaisissa – myös vahvan tasa-arvopolitiikan maassa Ruotsissa – sukupuolittietoinen budjetointi on tietoisesti kehystetty taloudelliseen tehokkuuteen liittyväksi asiaksi. Taloudellisen hyödyn korostamisen on ajateltu yhtäältä herättävän myös muiden kuin tasa-arvotoimijoiden, esimerkiksi taloustieteilijöiden ja tasa-arvosta piittaamattomien poliitikkojen, kiinnostuksen. Toisaalta hyötyä korostavan retoriikan on koettu vähentävän sukupuolittietoiseen budjetointiin kohdistuvaa vastustusta. Yleisiä myyntipuheen elementtejä ovat tehokkuuden lisäksi vaikuttavuus, talouskasvu ja koko yhteiskunnan hyvinvointi.

Haastatteluissa korostuu erityisesti tarve puhua sukupuolittietoisesta budjetoinnista kielellä, jota budjettiprosessin parissa työskentelevät henkilöt ymmärtävät. Islannissa sukupuolittietoinen budjetointi on esitetty budjettitoimijoille sloganilla ”tee mitä jo muutenkin teet, mutta paremmin.” Vastuullisille toimijoille on puhuttu muun muassa siitä, kuinka sukupuolinäkökulman sisältävät budjettipäätökset voivat olla tehokkaampia ja vaikuttavampia. Tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvät argumentit saivat valtiovarainministerin ymmärtämään, mistä on kyse, ja lähtemään aktiivisesti edistämään asiaa.

Suomessa sukupuolittietoinen budjetointi ja talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ovat ministeriöiden talousarvioprosessista vastaaville toimijoille vieraita asioita. Teema herättää myös vastustusta. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia ja muita sukupuolittietoisesta budjetoinnin käytäntöjä kehitettäessä on siksi tärkeä luoda selkeä, Suomen kulttuuriseen ja poliittiseen kontekstiin sopiva ymmärrys siitä, mistä on kyse.

5.2 Poliittinen tahto ja johtajuus

Tutkimuskirjallisuudessa sekä haastatteluissa poliittinen tahto ja johtajuus on nähty oleellisena sukupuolittietoisesta budjetoinnin aloittamiselle. Ministerien ja valtiovarainministeriön sisäinen, näkyvä tuki lisää mahdollisuuksia sukupuolittietoista budjetointia koskevan lain tai

sitovan määräyksen hyväksymiselle (O'Hagan 2015, 242-243) sekä helpottaa toimeenpanoa.

Esimerkkipolitiikkaa poliittinen tahto sukupuolittietoisesta budjetoinnista aloittamiseen on näkynyt muun muassa lainsäädäntönä (Itävalta, Andalusia) ja hallitusohjelmakirjauksena (Ruotsi) ja ministerien julkisina kannanottoina (Ruotsi, Islanti ja Andalusia). Esimerkiksi Ruotsissa pääministeri ilmoitti ensimmäisessä puheessaan valtiopäiville hallituksen aloittavan sukupuolittietoisesta budjetoinnista.

Ministerien, etenkin valtiovarainministerin, näkyvä rooli uudistuksen tukijoina on tärkeää. Se edesauttaa sukupuolittietoisesta budjetoinnista toimeenpanoa ja vähentää vastustusta: "Kun näistä asioista puhuu, kohtaa vastarintaa. Vahva poliittinen tuki ja se, että kaikki ministerit ovat lähettäneet saman viestin, on auttanut." (Virkahenkilö valtiovarainministeriöstä, Ruotsi.)

Esimerkkipolitiikkaa valtiovarainministerit ovat vieneet sukupuolittietoista budjetointia eteenpäin konkreettisin, ministeriöille suunnatuin vaatimuksin. Ruotsissa valtiovarainministeri on tehnyt ministeriöille selväksi, että sukupuolittietoinen budjetointi on valtiovarainministeriölle tärkeää ja sukupuolivaikutusten arvioinnin on oltava tehty, kun ministeriöt pyytävät rahaa. Islannissa valtiovarainministeri kirjoitti hallituskauden alussa kaikille ministeriöille kirjeen, jossa hän pyysi ministeriöitä tuottamaan sukupuolittain eriteltyjä tilastoja sukupuolittietoisesta budjetoinnista tarpeisiin.

Verrattuna useimpiin kansainvälisiin esimerkkeihin, poliittinen tahto ja johtajuus sukupuolittietoisesta budjetoinnista toimeenpanoon ja kehittämiseen on Suomessa tällä hetkellä heikkoa. Nykyinen hallitus on luvannut kehittää talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia, mutta vain hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa, ei esimerkiksi hallitusohjelmassa tai kehys- tai budjettipäätöksessä. Yksikään nykyhallituksen ministeri ei ole pitänyt teemaa esillä julkisuudessa. Samaan aikaan, kun sukupuolittietoista budjetointia edistetään tutkimus- ja selvityshankkeella ilman näkyvää ministeritason tukea, hallitus sitoutui vuoden 2018 budjettiesityksen yhteydessä näkyvästi kestävä kehityksen budjetointiin ja valtiovarainministeri on puhunut asiasta julkisesti. Tämä kertoo sukupuolittietoisesta budjetoinnista vähäisemmästä merkityksestä.

5.3 Sukupuolittietoinen budjetointi osana isompaa uudistusta

Tutkimuskirjallisuudessa laajemmat budjettijärjestelmän uudistukset on nähty mahdollisuutena tuoda sukupuolittietoinen budjetointi osaksi budjettiprosessia. Etenkin tulosorientoituneeseen budjetointiin liittyvät uudistukset ovat edesauttaneet sukupuolittietoisesta budjetoinnista aloittamista. (Sharp 2003, Klatzer 2008, Downes ym. 2016).

Esimerkkipolitiikkaa kokemukset osoittavat isomman uudistuksen merkityksen. Itävallassa sukupuolittietoinen budjetointi tuli osaksi budjettiprosessia osana laajaa budjettireformia, jossa siirryttiin tulosperusteiseen malliin. Sukupuolittietoisesta budjetointiin vastahankaisesti suhtautuneet puolueet ja ministeriöt hyväksyivät sen, koska reformi antoi jokaiselle jotakin. Myös Andalusiassa budjettiuudistusta käytettiin hyväksi sukupuolittietoisesta budjetoinnista integroimiseen. Islannissa sukupuolittietoinen budjetointi saatiin sisällytettyä budjettilakiin, kun laki uudelleenkirjoitettiin budjettireformin vuoksi.

Budjettireformin tarjoama vetoapu on haastattelujen perusteella tärkeää etenkin tilanteissa, joissa tasa-arvoa vastustetaan tai sitä ei nähdä tärkeänä tavoitteena itsessään. Näissä tilan-

teissa sukupuolitietoisen budjetoinnin läpivienti erillisenä uudistuksena saattaa aiheuttaa liikaa vastustusta:



Kokemuksemme osoittaa ... ettei ole hyvä idea aloittaa sukupuolitietoista budjetointia erillisenä teemana. ... Jos jossain lukee isoin kirjaimin sukupuolitietoinen budjetointi eikä mitään muuta, se on helppo maalitaulu kaikille tasa-arvon vastustajille. (Virkahenkilö valtiovarainministeriöstä, Itävalta.)

Ruotsi on esimerkkinä maasta, jossa sukupuolitietoinen budjetointi on onnistuneesti tuotu agendalle omana erillisenä uudistuksenaan. Tämän on mahdollistanut laaja poliittinen ja yhteiskunnallinen tuki tasa-arvolle.

Suomen valtionhallinnossa ei lähitulevaisuudessa ole tiedossa budjettireformia, johon sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittäminen ja näkyvämmäksi tekeminen voitaisiin sitoa. Ottaen huomioon tasa-arvon sivuuttavan poliittisen ja kulttuurisen ilmapiirin sekä ministeriöissä tekemissämme haastatteluissa näkyneen vastustuksen, saattaa ison reformin tarjoaman suojan puute vaikeuttaa uusien sukupuolitietoisen budjetoinnin käytäntöjen hyväksymistä ja toimeenpanoa.

5.4 Normatiivinen pohja

Sukupuolitietoinen budjetointi tarvitsee toimiakseen normatiivisen, velvoittavan perustan. Useimmissa tapauksissa velvoite sukupuolitietoiseen budjetointiin on sisällytetty lainsäädäntöön tai valtiovarainministeriön vuotuisiin budjetinlaadintaohjeisiin.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan sukupuolitietoinen budjetointi toimii parhaiten, kun se perustuu lainsäädäntöön (Quinn 2017, 115). OECD:n selvityksen mukaan 75% sukupuolitietoista budjetointia harjoittavista maista on hyväksynyt siihen velvoittavan lain. Useimmissa tapauksissa kyseessä on budjettilakiin tai muuhun talousohjausta käsittelevään lainsäädäntöön lisätty vaatimus sisällyttää sukupuolinäkökulma budjettiprosessin eri vaiheisiin. (Downes ym. 2016.) Lainsäädännön avulla on vaadittu budjetin tasa-arvolitettä ja sukupuolitaita jaoteltuja tilastoja, osoitettu vastuutahoja sekä sisällytetty sukupuolinäkökulma yleiseen vaikutusarviointikehikkoon.

Kaikki esimerkkimaat Ruotsia lukuun ottamatta ovat turvautuneet lainsäädäntöön (ks. Taulukko 4), ja lainsäädännön merkitystä korostettiin haastatteluissa. Lainsäädäntö nähdään keinona varmistaa, etteivät hallituskokoonpanon muutokset vaikuta sukupuolitietoisen budjetoinnin toimeenpanoon ja etteivät yksittäiset viranomaiset pysty sivuuttamaan sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyviä tehtäviä. Andalusiassa ja Itävallassa lainsäädäntö oli ensimmäinen askel, ja sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmien kehittäminen aloitettiin vasta kun velvoittava laki oli hyväksytty. Islannissa, jossa sukupuolitietoinen budjetointi sisällytettiin budjettilakiin myöhemmässä vaiheessa, lakipohja on mahdollistanut uusia toimintatapoja ja edesauttanut toimeenpanoa.

Taulukko 4: Esimerkkejä sukupuolitietoiseen budjetointiin velvoittavasta lainsäädännöstä

Maa	Lakityyppi	Sisältö
Islanti	Budjettilaki	Valtiovarainministeri johtaa sukupuolitietoista budjetointia tasa-arvoministeriä konsultoiden. Sukupuolitietoisen budjetointi on otettava huomioon budjettiesityksessä. Budjettiesityksen on kuvailtava vaikutukset tasa-arvotavoitteisiin.
Itävalta	Perustuslaki	Liittovaltion, maakuntien ja kuntien on budjetoinnissa tähdättävä naisten ja miesten tasa-arvoon. Liittovaltion talouden tehokkuuteen pyrkivässä ohjauksessa tulee kunnioittaa tasa-arvon periaatetta. Liittovaltion kehyspäättös ja budjetti on valmistettava tasa-arvoperiaatetta kunnioittaen.
Belgia	Laki sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta	Hallituksen on integroitava sukupuolinäkökulma budjetin valmisteluun sukupuolten epätasa-arvoisuuksien välttämiseksi ja korjaamiseksi. Keskushallinnon osastojen ja valtion virastojen on liitettävä budjettiehdotukseen ns. tasa-arvomuistio, joka listaa tasa-arvon edistämiseen kohdenetut resurssit.

Budjetinlaadintaohjeet ovat lainsäädäntöä kevyempi tapa velvoittaa sukupuolitietoiseen budjetointiin. Budjetinlaadintaohjeissa voidaan vaatia ministeriöitä huomioimaan sukupuolinäkökulma budjettiesityksessä, arvioimaan sukupuolivaikutuksia tai erottelemaan relevantit indikaattorit sukupuolittain ja ottamaan käyttöön tasa-arvoon liittyviä indikaattoreita. Velvoitetta voi vahvistaa toteamalla, että sukupuolinäkökulman huomiointi on kriteeri ministeriöiden ja valtiovarainministeriön välisissä budjettineuvotteluissa. Mitä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin budjetinlaadintaohjeet kertovat, miten sukupuolinäkökulma tulee huomioida, sitä todennäköisemmin ministeriöt näin tekevät. Joissain tapauksissa budjetinlaadintaohjeisiin on liitetty yksityiskohtaisemmat ohjeet sukupuolinäkökulman huomioimiseksi. (Budlender 2015, 4–5.)

Esimerkkimaista budjetinlaadintaohjeiden merkitys on suurin Ruotsissa. Valtiovarainministeriön vuosittaiset budjetinlaadintaohjeet ovat vuodesta 2016 alkaen sisältäneet veloitteen analysoida kaikkien budjettiin liittyvien uusien esitysten sukupuolivaikutukset ja tuottaa tilastot sukupuolittain eriteltynä. Yksityiskohtaiset ohjeet sukupuolivaikutusten arvioimiseksi ovat osa ohjeistusta. Koska tasa-arvo on hallitukselle tärkeä tavoite, on ministeriöiden itsensä kannalta hyödyllistä tehdä sukupuolivaikutusten arviointi hyvin. Arviointiin kiinnitetään huomiota valtiovarainministeriön ja ministeriöiden välisissä budjettineuvotteluissa, ja valtiovarainministeriö on taipuvainen hyväksymään esityksiä, joilla on positiivinen vaikutus tasa-arvoon.

Ruotsin esimerkki osoittaa, että sukupuolitietoisen budjetointi voi toimia myös ilman lainsäädäntöä, jos poliittinen tuki on tarpeeksi vahva. Lähestymistavan ongelma on kuitenkin se, että joka vuosi erikseen annettavat budjetinlaadintaohjeet, jotka eivät perustu eduskunnan tai hallituksen päätökseen, saattavat muuttua ministerin tai johtavien virkamiesten muutosten myötä.

Suomessa tasa-arvolain valtavirtaistamispykälän voi nähdä velvoittavan myös sukupuolitietoiseen budjetointiin, vaikka budjetointia ei laissa suoraan mainita. Budjettitoimijat eivät kuitenkaan välttämättä tiedosta lain koskevan budjetointia. Valtiovarainministeriön budjetinlaadintamääräys velvoittaa ministeriöt tarkastelemaan talousarvioesityksissään sukupuolivaikutuksiltaan merkittävää toimintaansa (VM 2011), ja vaatimus on sisällytetty myös VM:n ministeriöille vuosittain lähettämiin ohjeisiin (esim. VM 2017). Lisäksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta budjettiprosessiin on vaadittu hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa vuodesta 2004 alkaen. Suomessa budjetinlaadintamääräyksen ja vuotuisten budjetinlaadintaohjeiden kirjausten tarkentaminen on budjettilain muuttamista realistisempi tapa vahvistaa sukupuolitietoisen budjetoinnin normipohjaa. Koska hallitusohjelmalla on Suomessa suuri painoarvo, myös hallitusohjelmakirjaus voisi parantaa olemassa olevien menetelmien toimeenpanoa ja uusien käytäntöjen integrointia.

5.5 Valtiovarainministeriön vetovastuu

Sukupuolitietoisien budjetoinnin koordinaatiosta vastaavat instituutiot vaihtelevat maittain. Vastuu voi olla valtiovarainministeriöllä (Andalusia, Islanti), tasa-arvoviranomaisilla (Belgia) tai valtioneuvoston kanslialla (Itävalta). Se voi olla myös jaettu talous- ja tasa-arvotoimijoiden kesken, kuten Berliinissä.

Tutkimuskirjallisuudessa hyvänä käytäntönä on pidetty valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden budjettiosastojen vetovastuuta. Mahdollisuus sukupuolitietoisien budjetoinnin pitkäjänteiseen toimeenpanoon kasvaa, kun sitä koordinoivat budjettiprosessista vastuussa olevat toimijat. Nämä toimijat pystyvät sisällyttämään sukupuolinäkökulmaan liittyviä vaatimuksia budjettiprosessia ohjaaviin määräyksiin ja ohjeisiin, mikä edesauttaa toimeenpanoa. (Klatzer ym. 2016a, 12.)

Valtiovarainministeriön roolin merkitys korostui myös monissa haastatteluissa. Valtiovarainministeriön tulisi haastateltujen mukaan olla vastuussa sukupuolitietoisen budjetoinnista ja ministeriön johtavien virkamiesten aktiivisia sen edistämiseksi:

”*Budjettiosaston ja valtiovarainministeriön tulisi olla sukupuolitietoisien budjetoinnin sydämessä. En usko, että se muussa tapauksessa saisi tarvittamaansa painoarvoa.* (Virkahenkilö valtiovarainministeriöstä, Islanti.)

Symbolisen vetovastuun ohella sukupuolitietoisien budjetoinnin toimeenpanoa edesauttaa, jos valtiovarainministeriössä työskentelee sukupuolitietoisen budjetoinnista vastaava ja siihen keskittyvä henkilö. Islannissa valtiovarainministeriön budjettiosastolle perustettiin *gender budgeting* -koordinaattorin toimi sen jälkeen, kun huomattiin, ettei johtoryhmän puheenjohtaja pysty muiden tehtäviensä ohessa koordinoimaan työtä. Päätoiminen koordinaattori mahdollistaa sen, että ministeriöt saavat kunnollista ohjeistusta ja tukea. Koordinaattorin sijoittuminen nimenomaan budjettiosastolle on nähty tärkeänä.

Suomessa valtiovarainministeriön vetovastuu on elintärkeää, sillä tasa-arvoviranomaisten hallinnollinen asema on heikko. Myös ministeriöiden budjettitoimijoiden haastatteluissa käy ilmi, että talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia ja sukupuolitietoista budjetointia koskevien määräysten ja ohjeiden olisi tultava valtiovarainministeriöstä.

5.6 Tasa-arvo- ja taloustoimijat yhdistävä koordinaatorakenne

Tutkimuskirjallisuudessa on korostettu, että sukupuolitietoisien budjetoinnin koordinaatio vaatii eri instituutioiden ja toimijoiden yhteistyötä. Parhaita tuloksia syntyy, kun budjetista, tasa-arvosta ja eri politiikka-aloista vastaavat toimijat kerätään saman pöydän ääreen. Hyvänä käytäntönä pidetään koordinaatorakennetta, jossa on mukana toimijoita valtiovarainministeriöstä, tasa-arvoviranomaisista, keskeisten politiikka-alueiden (esim. työllisyys, sosiaaliala, koulutus, maatalous) edustajia sekä hallinnon ulkopuolisia toimijoita. Tällainen koordinaatorakenne varmistaa eri näkökulmien kohtaamisen ja mahdollistaa tavanomaisesti erillään toisistaan toimivien, erilaisia organisaatiokulttuureita ja toimintamalleja edustavien instituutioiden yhteistyön. (Klatzer ym. 2016a, 13.)

Esimerkkimaiden kokemukset tukevat ajatusta tasa-arvo- ja taloustoimijoita yhdistävän koordinaatorakenteen hyödyllisyydestä. Esimerkkimaissa koordinaatio on järjestetty eri

tavoin. Berliinissä, Andalusiassa ja Ruotsissa on luotu tasa-arvo- talous- ja sektoritoimijoita yhdistävä työryhmä. Islannissa sukupuolittietoista budjetointia koordinoi pienempi johtoryhmä. Ryhmiä johdetaan tyypillisesti valtiovarainministeriöstä käsin. Itävallassa ja Belgiassa sukupuolittietoista budjetointia varten ei ole luotu omaa koordinaatorakennetta. Molemmissa maissa teemasta keskustellaan ministeriöiden välisessä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen työryhmässä, mutta se ei tarjoa samanlaista mahdollisuutta tasa-arvo- ja taloustoimijoiden kohtaamiseen kuin sukupuolittietoista budjetointia varten luodut työryhmät.

Berliinin *gender budgeting* -työryhmä, jossa on jäseniä talous- ja tasa-arvopuolelta, eri hallinnonaloilta ja kaupunginosista sekä hallinnon ulkopuolisia toimijoita, nostetaan tutkimuskirjallisuudessa usein esiin hyvänä käytäntönä. Viisi-kuusi kertaa vuodessa tapaavan ryhmän johtajuus on jaettu talousosaston ja tasa-arvo-osaston kesken. Ryhmä on vastannut sukupuolittietoisesta budjetoinnin strategian ja menetelmien kehittämisessä ja toiminut paikkana vaihtaa kokemuksia toimeenpanosta. Se on ollut keskeisin tekijä sukupuolittietoisesta budjetoinnin vakiintumisesta.

Itävallan kokemusten perusteella sekä koordinaatorakenteen että tasa-arvo- ja budjettitoimijoiden yhteistyön puute voi heikentää sukupuolittietoisesta budjetoinnin toimeenpanoa. Koordinaatorakenteen puuttumiseen on johtanut tilanteeseen, jossa kukaan ei ota vastuuta toimeenpanon seurannasta ja strategian kehittämisestä (Klatzer, Brait ja Schlager 2018, 147). Tasa- arvoviranomaisella oli vain pieni rooli nykymallin kehittämisessä, eikä se osallistu valtioneuvoston kanslian nimellisesti hoitamaan koordinaatioon. Tästä on seurannut, että sukupuolittietoisesta budjetoinnin prosessi ei ole yhteydessä maan tasa-arvopoliittikkaan tai valtavirtaistamisstrategiaan (Schratzenstaller 2014).

Suomessa talousarvion valtavirtaistamisesta keskustellaan tällä hetkellä ministeriöiden omilla toiminnallisissa tasa-arvotyöryhmissä sekä ministeriöiden välisessä toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien verkostossa. Nämä keskustelufoorumit eivät tarjoa sellaista talous- ja tasa-arvotoimijoita yhdistävää foorumia, joka tutkimuskirjallisuudessa ja esimerkkimaissa on pidetty tärkeänä. Suomen valtionhallinnossa vuorovaikutus ja yhteistyö tasa-arvo- ja taloustoimijoiden kesken on yleensäkin ollut vähäistä. Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolittietoisesta budjetoinnin kehittäminen on mahdollisuus tuoda tasa-arvo- ja taloustoimijoita yhteen.

5.7 Hallinnon ulkopuolisten toimijoiden osallistaminen

Sukupuolittietoista budjetointia käsittelevässä aiemmassa tutkimuksessa (esim. Budlender 2002) on nähty, että sukupuolittietoinen budjetointi on tehokkainta, kun mukana on myös hallinnon ulkopuolisia toimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä, tutkijoita ja kansanedustajia. Lisäksi osallistuminen on hyvän hallinnon periaate, jota olisi hyvä noudattaa myös sukupuolittietoisessa budjetoinnissa.

Useimmissa maissa kansalaisjärjestöjen vaikuttamistyöllä on ollut merkittävä rooli sukupuolittietoisesta budjetoinnin esilläpitäjänä ja sen poliittisen hyväksymisen mahdollistajana (O'Hagan 2015; Stotsky 2016). Kansalaisjärjestöt tyypillisesti seuraavat toimeenpanoa ja vahtivat, että hallitus ja hallinto toteuttavat sovitut toimet (Klatzer ym. 2016a). Myös tutkijoiden, esimerkiksi feminististen taloustieteilijöiden, osallistuminen edesauttaa sukupuolittietoisesta budjetoinnin aloittamista ja toimeenpanoa (Quinn 2017).

Ulkoisen asiantuntemuksen rooli on nähty tärkeänä etenkin suunnittelussa ja toimeenpanon alkuvaiheessa, kun uusia työskentelytapoja ja menetelmiä kehitetään ja kokeillaan (EIGE

2017a). Talousarvion hyväksymisestä vastaavien kansanedustajien osallistuminen puolestaan varmistaa, että sukupuolivaikutukset ja arviot tasa-arvotavoitteiden saavuttamisesta nousevat poliittiseen keskusteluun (Klatzer ym. 2016a).

Ulkopuolisten toimijoiden itsenäinen työ sekä osallistuminen virallisiin prosesseihin mahdollistaa talousarvioiden ja politiikkatoimien kriittisen analyysin. Tämä tiedostettiin myös monissa haastatteluissa:

”*Kun työskentelee valtionhallinnossa ei voi olla kauhean rohkea. Ei voi sanoa kaikkea mitä haluaa. On oltava diplomaattinen. Eli kun kirjaa tasa-arvoon liittyvää tietoa budjettiehdotukseen tai lakiesitykseen, ei voi sanoa että vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ovat negatiiviset. Ministeriön johto ja ministeri eivät sallisi sitä. Siksi on tärkeää, että meillä on ulkoisia toimijoita, joilla on tietoa ja mahdollisuuksia tehdä tämä.* (Virkahenkilö valtiovarainministeriöstä, Islanti.)

IMF:n selvityksen mukaan kansalaisyhteiskunta osallistuu tai sitä rohkaistaan osallistumaan 18:ssa 23:sta sukupuolitietoista budjetoitua eniten harjoittavasta maasta (Stotsky 2016, 15). Esimerkkipäiväissä hallinnon ulkopuolisia toimijoita on osallistettu vaihtelevasti. Tutkijoita on tyypillisesti konsultoitu strategian ja menetelmien suunnitteluvaiheessa. Esimerkiksi Islannissa on käännytty Euroopan johtavien sukupuolitietoisien budjetoinnin asiantuntijoiden puoleen. Toimeenpanon ja seurannan virallisissa prosesseissa järjestöt ja tutkijat ovat mukana harvoin.

Vaikeudet tuoda kansalaisyhteiskunta mukaan saattavat liittyä budjettiprosessin ei-osallistavuuteen: ”Sukupuolitietoinen budjetointi täällä kärsii samoista ongelmista kuin budjetointi yleensäkin. Budjettiprosessi ei tarjoa osallistumismahdollisuuksia kansalaisyhteiskunnalle. Joten sama tapahtuu sukupuolitietoiselle budjetoinnille.” (Virkahenkilö valtiovarainministeriöstä, Andalusia.)

Berliinin yleisesti hyvänä käytäntönä pidetty esimerkki osoittaa, että kansalaisyhteiskunta ja tutkijat on mahdollista saada mukaan paitsi suunnitteluun myös toimeenpanoon. Relevantteja hallinnon ulkopuolisia toimijoita pyydettiin jo alusta alkaen mukaan sukupuolitietoisien budjetoinnin työryhmään. Tämä on johtanut sekä kansanedustajien että kansalaisjärjestöjen osallistumiseen. Työryhmään on mahdollista liittää uusia toimijoita.

Toinen hyväksi havaittu käytäntö osallistaa ulkoisia toimijoita ja asiantuntijoita on luoda neuvonantava asiantuntijaryhmä. OECD:n selvityksen mukaan yli puolessa sukupuolitietoista budjetoitua toimeenpanevista OECD-maista on toimeenpanossa neuvova, kokonaan tai osittain ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva ryhmä (Downes ym. 2016, 19). Yksi esimerkki tällaisesta ryhmästä on Skotlannissa toimiva Equality and Budgets Advisory Group, jonka jäseninä on hallinnon toimijoita (tasa-arvoasiantuntija, finanssipolitiikan asiantuntija, tulonjakoanalyysin asiantuntija) sekä Skotlannin Women’s Budget Groupin ja muiden järjestöjen edustajia. Ryhmän mandaattina on neuvoa ja tukea hallitusta budjetin yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnissa (O’Hagan 2017). Itsenäinen elin, joka neuvoo ja osallistuu budjettipäätösten arviointiin, täydentää hallituksen väistämättä rajallista ja teknistä lähestymistapaa.

Sekä ulkoisten toimijoiden osallistaminen koordinaattorakenteeseen että neuvonantava asiantuntijaryhmä lisäävät avoimuutta ja parantavat tiedonkulkua. Sidosryhmät ja asiantuntijat pysyvät tietoisina toimeenpanon edistymisestä ja ongelmista ja voivat tarvittaessa luoda poliittista painetta. Esimerkkimaiden kokemukset osoittavat, että sukupuolitietoista budje-

tointia kehitettäessä ulkoisten toimijoiden osallistamista kannattaa pohtia alusta alkaen. Strategian vakiinnuttua hallintokeskeiseksi voi sen muuttaminen olla hankalaa.

Suomessa sukupuolitietoista budjetointia on kehitetty pääasiassa hallinnon sisäisten toimijoiden voimin, mutta apuna on käytetty ulkopuolelta tilattuja selvityksiä ja tutkimuksia. Sen sijaan toimeenpanossa ulkopuolisilla toimijoilla ei ole ollut roolia.

5.8 Tavanomaisten toimijoiden tukeminen

Sukupuolitietoisen budjetoinnin toimeenpano vaatii tavanomaisten budjettitoimijoiden tukemista. Yksi isoimmista haastatteluissa tunnistetuista haasteista on saada ministeriöiden budjetti- ja taloustoimijat ymmärtämään, mistä sukupuolitietoisen budjetoinnissa on kyse ja mitä sillä tavoitellaan. Tiedon ja ymmärryksen puute on myös nähty keskeiseksi syyksi sukupuolitietoisen budjetoinnin alussa kohtaamalle vastarinnalle. Tietoisuuden lisääminen, koulutus ja erilaiset ohjeistukset ovat tästä syystä tärkeä osa sukupuolitietoista budjetointia. Etenkin Andalusiassa pitkäjänteinen, aktiivinen ja jatkuvasti uudistuva koulutusohjelma sekä muut tavat ottaa tavanomaiset budjettitoimijat huomioon on keskeinen osana sukupuolitietoisen budjetoinnin strategiaa ja yksi syy siihen, että sukupuolitietoinen budjetointi on saatu integroitua osaksi talousarvioprosessia.

Koulutusta tarjotaan kaikissa esimerkkimaissa. Andalusiassa koulutusmoduuleja on kehitetty etenkin budjetista korkealla tasolla vastaaville henkilöille. Myös muusta toiminnan ja talouden suunnittelusta vastaavia henkilöitä on koulutettu. Islannissa tarjotun koulutuksen erityispiirre on yhteistyö yliopiston sekä kansainvälisten tutkijoiden kanssa sekä konkreettiseen työhön keskittyvät workshopit ministeriöissä. Monessa maassa sukupuolitietoinen budjetointi on sisällytetty uusien virkahenkilöiden peruskoulutukseen (Andalusia, Itävalta, tekeillä Islannissa). Ruotsissa kehitetään parhaillaan digitaalista oppimisolustaa.

Ohjeistukseen on panostettu kaikissa esimerkkimaissa. Toimivana ratkaisuna pidetään valtiovarainministeriön julkaisemaa ja levittämää ohjeistusta, konkreettisia esimerkkejä ja ohjeistuksen sisällyttämistä budjetinlaadintaohjeisiin. Esimerkkimaiden kokemuksissa korostuu yksinkertaisuuden, käytännöllisyyden ja liian teoreettisuuden välttämisen tärkeys.

Monessa esimerkkimaassa on käytössä lomakkeita, joihin sukupuolinäkökulmainen analyysi täytetään ja jotka palautetaan valtiovarainministeriöön budjettiehdotuksen mukana tai jotka on integroitu sähköiseen budjettijärjestelmään. Esimerkiksi Ruotsissa uusien budjettiin liittyvien esitysten sukupuolivaikutukset kirjataan valtiovarainministeriön laatimaan lomakkeeseen, joka lähetetään valtiovarainministeriöön budjettiehdotuksen mukana. Berliinissä hallinnonalan budjettiesitykseen sisällytettävä, sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvä tieto täytetään talousviranomaisille lähetettävään lomakkeeseen (Drmara 2016). Belgiassa tasa-arvorelevanteiksi luokitelluista momenteista on täytettävä lomakkeet, jotka liitetään ministeriön budjettiehdotukseen (Institute for Equality between Women and Men 2011). Lomakkeet ovat keino paitsi tukea budjettitoimijoita myös varmistaa kerätyn ja esitetyn tiedon yhtenäisyys.

Yksi tapa auttaa tavanomaisia toimijoita on kohdentaa henkilöresursseja hallinnon sisäiseen asiantuntijuuteen ja saatavilla olevaan tukeen. Islannissa ministeriöiden ohjeistaminen ja tukeminen pyydettyäessä on osa valtiovarainministeriöön sijoitetun *gender budgeting* -koordinaattorin toimenkuvaa. Lisäksi jokaisessa ministeriössä on sukupuolitietoisen budjetoinnin vastuuhenkilö, joka tarvittaessa auttaa tasa-arvotavoitteen asettamisessa tai lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioimisessa. Myös Ruotsissa ministeriöissä on yhteyshen-

kilöt, jotka neuvovat tarvittaessa uusien budjettitoimenpiteiden sukupuolivaikutusten arvioinnissa. Toimijoiden tukemiseen suunnattujen resurssien puute on kuitenkin yleinen ongelma.

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että menetelmien kehittämisen ohella on tärkeä panostaa tietoisuuden lisäämiseen, koulutukseen ja selkeään ohjeistukseen sekä kohdentaa henkilöresursseja neuvontaan ja tukeen. Suomessa tavanomaisia toimijoita on tuettu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Koulutus on keskittynyt lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointiin, eikä budjettitoimijoita ole juuri tuettu talousarvion valtavirtaistamispyrkimyksissä (Elomäki 2014). Ohjeistus sekä lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointiin että talousarvion tasa-arvokirjauksiin löytyy STM:n julkaisemista oppaista (STM 2007, STM 2009).

Muiden maiden kokemuksista opittua

- Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi kannattaa kehystää kansalliseen kontekstiin sopivalla, budjettitoimijoiden kannalta mielekkäällä tavalla.
- Poliittinen tahto edesauttaa sukupuolitietoisesta budjetoinnista ja toimeenpanosta sekä vähentää vastustusta. Etenkin valtiovarainministerin näkyvä tuki on tärkeää.
- Budjettireformin tarjoama vetoapu on tärkeää etenkin poliittisissa ja kulttuurisissa tilanteissa, joissa tasa-arvoa vastustetaan tai sitä ei nähdä tärkeänä tavoitteena.
- Sukupuolitietoinen budjetointi tarvitsee toimiakseen normatiivisen, velvoittavan perustan, kuten sukupuolitietoisesta budjetoinnista eksplisiittisesti mainitsevan lain tai budjetinlaadintaohjeet.
- Mahdollisuus pitkäjänteiseen toimeenpanoon kasvaa, kun vetovastuu on valtiovarainministeriöllä ja muilla budjettiprosessista vastuussa olevilla toimijoilla.
- Sukupuolitietoinen budjetointi tarvitsee tuekseen koordinaattorirakenteen. Parhaita tuloksia syntyy, kun mukana on budjetista, tasa-arvosta ja eri politiikka-aloista vastavia toimijoita.
- Sukupuolitietoinen budjetointi on tehokkainta, kun mukana on ulkopuolisia toimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä ja tutkijoita.
- Tavanomaisten budjettitoimijoiden pitkäjänteinen ja aktiivinen tukeminen on elintärkeää sukupuolitietoisesta budjetoinnista tehokkaalle toimeenpanolle.

Taulukkoon 5 on koottu sukupuolitietoista budjetointia edistäviin tekijöihin liittyviä konkreettisia käytäntöjä, jotka ovat esimerkkinä tukeneet sukupuolitietoisen budjetoinnin juurruttamista ja toimeenpanoa.

Taulukko 5: Sukupuolitietoista budjetointia tukevia käytäntöjä

Edistävä tekijä	Konkreettisia käytäntöjä
Selkeä käsitteellinen kehikko	Tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvät argumentit
Poliittinen tahto ja johtajuus	Kirjaaminen hallitusohjelmaan Ministerit puhuvat julkisesti sukupuolitietoisen budjetoinnista Valtiovarainministeri viestii sukupuolitietoisen budjetoinnista ministeriöille
Normipohja	Sukupuolitietoisen budjetoinnin sisällyttäminen budjettilakiin Tarkka ohjeistus budjetinlaadintamääräyksessä tai vuotuisessa budjettikirjeessä
Valtiovarainministeriön veto-vastuu	Valtiovarainministeriön korkea virkamies vetovastuussa Budjettiosastolla henkilö, jonka päätyö sukupuolitietoisen budjetoinnin koordinointi Valtiovarainministeriön julkaisema ohjeistus
Koordinaattiorakenne	Tasa-arvo-, talous- ja sektoriaasiantuntemusta yhteen tuova koordinaattiorakenne
Hallinnon ulkoisten toimijoiden osallistaminen	Järjestöjä, tutkijoita ja kansanedustajia mukana koordinaattiorakenteessa Neuvoa-antava asiantuntijaelin, jossa mukana ulkoisia toimijoita
Tavanomaisten toimijoiden tukeminen	Säännöllinen, politiikka-alaan räätälöity koulutus budjetti-toimijoille Henkilöresursseja tavanomaisten budjetti-toimijoiden tukemiseen Lomakkeet ja taulukot, jotka on täytettävä osana budjettiesitystä

6. RAPORTOINNIN KÄYTÄNNÖT

Tässä luvussa tarkastellaan sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyviä raportointikäytäntöjä. Avoimuutta ja julkisuutta vaaliva raportointi on tärkeä osa sukupuolitietoista budjetointia. Budjettiesitykseen sisällytetty tai sen liitteenä oleva tasa-arvoraportti tai -lausunto on keskeinen sukupuolitietoisen budjetoinnin työkalu ja tärkeä tietolähde eduskunnalle ja sidosryhmille. Sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvää tietoa voidaan myös integroida budjettiesitykseen.

Avoimuutta ja julkisuutta vaalivat raportointikäytännöt ovat tärkeä osa sukupuolitietoista budjetointia. Raportoinnilla on myös hallituksen tilivelvollisuuteen liittyvä merkitys: se tekee näkyväksi, miten ja missä määrin valtion budjetti ja siihen perustuva toiminta edistää tasa-arvoa (Budlender 2015, 5).

Yleinen raportointitapa ja sukupuolitietoisen budjetoinnin työkalu jo itsessään on budjettiesitykseen sisällytetty tai sen liitteenä julkaistava tasa-arvoraportti tai -lausunto (*gender budget statement*). Tällaisia asiakirjoja on käytössä muun muassa Kanadassa, Skotlannissa, Andalusiassa ja Ruotsissa. Osana budjettiasiakirjoja julkaistava raportti on tärkeä tietolähde eduskunnalle ja edistää parlamentaarista keskustelua talousarviosta ja tasa-arvosta (Klatzer ym. 2016).

Raportointi voi myös toimia kulttuurisen muutoksen välineenä ja keinona saada viranomaiset eri ministeriöistä arvioimaan toimintaansa sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmasta, kuten Andalusiassa on tapahtunut: ”*Gender Impact Reportissa* ei ole kyse vain tulosten julkaisemisesta tai arvioinnista. Se on myös parantanut virkahenkilöiden tietämystä ja tietoisuutta yleensä. Se on muuttanut ymmärrystä tasa-arvosta.” (Virkahenkilö valtiovarainministeriöstä, Andalusia.)

Esimerkkimaissa ja muualla on käytössä erilaisia raportointikäytäntöjä. Ruotsissa on jo pitkään julkaistu sukupuolten taloudellista tasa-arvoa käsittelevää *Ekonomisk jämställdhet* -budjettiliitettä (Regeringen 2017a), joka valmistellaan valtiovarainministeriössä. Andalusiassa on vuodesta 2005 lähtien julkaistu osana budjettiasiakirjoja erillinen *Gender Impact Report* (Junta de Andalusia 2017), jonka laatimiseen kaikki ministeriöt osallistuvat. Skotlannissa budjettiesityksen liitteenä julkaistava *Equality Statement* (Government of Scotland 2017) käsittelee sukupuolen ohella käsittelee muita syrjintäperusteita, ja sen laadintaan osallistuu myös ulkoisista asiantuntijoista koostuva neuvoo-antava elin. Kanadassa budjettiin sisällytettiin vuonna 2017 ensimmäistä kertaa sukupuolten tasa-arvoa käsittelevä *Gender Statement* (Government of Canada 2017). Itävallassa on käytössä interaktiivinen online-kartta Gleichstellungslandkarte (Bundeskanzleramt 2015) ministeriöiden tasa-arvotavoitteiden ja indikaattoreiden seuraamiseen.

Sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvää analyysia voidaan myös integroida budjetin muihin osioihin. Esimerkiksi Ruotsissa eri menoalueiden tavoitteet ja tilannekuvaus sisältävät sukupuolinäkökulmaa, uusien toimenpiteiden sukupuolivaikutukset on arvioitu ja talousarvion tulonjakovaikutuksia tarkastellaan myös sukupuolinäkökulmasta. Lisäksi tasa-arvo on oma menoalueensa (*Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering*, ks. Regeringen 2017c). Belgiassa budjettitaulukot sisältävät sarakkeen, joka kertoo kunkin momentin tasa-arvorelevanssin. Hallinnonalakohtaiset perustelut sisältävät esityksen siitä, kuinka sukupuoli-

linäkökulma otetaan tasa-arvorelevanteiksi luokiteltujen momentin sisältämien toimien toimenpanossa huomioon.

Erillisellä ja integroiduilla raportoinnilla on molemmilla omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Erilliset raportit tuovat sukupuolitietoiselle budjetoinnille näkyvyyttä ja mahdollistavat syvällisen analyysin. Samalla ne teettävät paljon työtä, joka helposti nähdään ylimääräisenä ja johon on löydettävät resurssit. Budjettiesitykseen integroitu analyysi puolestaan viestittää, ettei sukupuolitietoinen budjetointi ole erillinen prosessi vaan olennainen osa budjettiprosessia. Kun analyysi on osa niitä asiakirjoja, joista eduskunta keskustelee ja äänestää, tulee se todennäköisemmin huomioiduksi. Budjettiasiakirjan muoto kuitenkin rajoittaa esiin tuotavan tasa-arvotiedon määrää ja laatua.

Raporttien sisältö ja päämäärät vaihtelevat riippuen sukupuolitietoisesta budjetoinnin strategiasta ja hyödynnettävistä työkaluista (ks. taulukko 5). Talousarvioon liittyvien toimenpiteiden tai niiden kokonaisuuden sukupuolivaikutuksia arvioidaan konkreettisesti vain Ruotsin budjettiliitteessä. Raportin tarkoituksen pohtiminen ja sisällön tarkoitukseen sovittaminen on tärkeää: esimerkiksi Ruotsin budjettiliitettä on kritisoitu vaihtelevasta sisällöstä ja selkeän päämäärän puutteesta (Boschini 2016).

Raporttien näkyvyyteen on kiinnitetty huomioita vaihtelevasti. Andalusian raportille haetaan aktiivisesti julkisuutta, mutta Ruotsin tasa-arvolite hautautuu budjettiasiakirjojen sekaan ja on vaikea löytää. Budjettiesitykseen integroidun tiedon ongelma on sen katoaminen tekstimassaan. Integroidun tiedon näkyvyyttä on Ruotsissa parannettu tuomalla tasa-arvo mukaan budjettiesityksen eniten luettuihin yleisperusteluihin.

Taulukko 6: Esimerkkejä raportointikäytännöistä

Maa	Sisältö	Muoto	Pituus
Kanada	<i>Gender Statement</i> sisältää arvion sukupuolten tasa-arvon tilanteesta eri sektoreilla, tasa-arvoon liittyvät tavoitteet ja erityistoimet ja budjetin osioiden analyysin tasa-arvonäkökulmasta. Ei varsinaista sukupuolivaikutusten arviointia, mutta sitä tarkoitetaan kehittää vuonna 2018.	Budjetin luku	25 s.
Andalusia	<i>Gender Impact Report</i> kartoittaa sukupuolten tasa-arvon tilannetta eri sektoreilla, analysoi budjettia sukupuolinäkökulmasta, käy läpi sukupuolten edustusta virkahenkilöstössä sekä sisältää ministeriökohtaiset osiot tasa-arvotavoitteista, toimenpiteistä ja indikaattoreista.	Erillinen raportti	600 s.
Skotlanti	<i>Equality Impact Report</i> listaa budjetin tasa-arvoa ja moninaisuutta tukevat toimet eri syrjintäperusteiden mukaisesti ja eri hallinnonalojen panostuksen tasa-arvon ja moninaisuuden tukemiseen. Ei varsinaista sukupuolivaikutusten arviointia.	Erillinen raportti	82 s.
Ruotsi	Talousarvioesityksen <i>Ekonomisk jämställdhet</i> -liite listaa tasa-arvopolitiikan tavoitteet, kuvailee taloudellisten resurssien jakautumista miesten ja naisten kesken työelämän ja tulojen tasa-arvoon liittyvien tilastojen avulla ja analysoi talousarvioesityksen tulonjaollisia sukupuolivaikutuksia.	Budjettiesityksen liite	34 s.
	Sukupuolivaikutuksia arvioidaan osana koko budjetin tulonjakovaikutusten arviointia. Budjettiin sisältyvien uusien esitysten sukupuolivaikutuksia on arvioitu. Tasa-arvo on pyritty valtavirtaistamaan kaikkien menoalueiden tavoitteisiin.	Integroitu budjettiesitykseen	
	Menoaluekohtaisissa budjettiesityksissä tasa-arvo on oma osionsa (Utgiftsområde 13), joka sisältää tavoitteet, indikaattorit, nykytilan kuvauksen, hallituksen toimenpiteet ja budjettiesityksen	Budjetin luku	30 s.
Berliini	Ministeriöiden budjettiesitysten yleisperusteluissa on sukupuolitietoisesta budjetoinnista yhteenveto, jossa on henkilöstöpoliittisia tietoja ja tietoja sukupuolittain eriteltyjen tilastojen saatavuudesta. Luvuissa sukupuolitietoisesta budjetoinnista osio.	Integroitu budjettiesitykseen	
Belgia	Budjettiesitykseen liittyviin taulukoihin on merkitty kunkin momentin tasa-arvorelevanssi. Hallinnonaloissa perusteluissa tasa-arvorelevanteiksi luokiteltuihin momentteihin sisältyy lyhyt tasa-arvokommentti.	Integroitu budjettiesitykseen	

Suomen nykyinen käytäntö on sisällyttää tietoa sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä toiminnasta ministeriöiden budjettiehdotusten pääluokkaperusteluihin. Ministeriöiden tarjoaman tiedon sisältö ja laatu on hajanaista. Koska tietoa ei esitetä kootusti budjetin yleisosassa, sitä on vaikea löytää. Budjettiesityksen numerokeskeisestä ja tarkkaan säädellystä muodosta johtuen tasa-arvonäkökulmaa ei ole mahdollista tuoda esiin yhtä kattavasti kuin Ruotsissa. Nykyisen hallituksen pyrkimys erillisten strategia-asiakirjojen karsimiseen ja normien purkamiseen rajoittaa mahdollisuuksia erillisen tasa-arvoraportin tai -liitteen tekemiseen.

Muiden maiden kokemuksista opittua

- Sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvästä tiedosta ja tuloksista raportointi lisää budjettiprosessin avoimuutta ja tarjoaa hyödyllistä tietoa kansanedustajien ja sidosryhmien käyttöön.
- Raportointi kannattaa yhdistää hallituksen budjettiesitykseen. Sukupuolinäkökulmainen tieto voidaan integroida osaksi budjettiesitystä tai julkaista erillisenä liitteenä. Molemmissa vaihtoehdoissa on etuja ja ongelmia.
- Raportin tavoite ja sisältö on tärkeää miettiä tarkasti. Talousarvion sukupuolivaikutusten erittelyn lisäksi raportissa voidaan seurata asetettujen tasa-arvotavoitteiden toteutumista ja seurata tasa-arvon edistämiseen suunnattujen resurssien kehittymistä.
- Näkyvä tiedottaminen lisää raportoinnin vaikuttavuutta. Budjettiesitykseen integroidun tiedon näkyvyyttä voidaan parantaa esimerkiksi sisällyttämällä tasa-arvotietoa budjetin yleisperusteluihin.

7. VIISI OPPIA SUKUPUOLITIE TOISEN BUDJETOINNIN KEHITTÄMISEEN

Tässä raportissa tarkastellut muiden maiden kokemukset talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnista ja sukupuolitietoisen budjetoinnista muodostavat hyödyllisen pohjan menetelmien ja käytäntöjen kehittämiseksi Suomessa. Budjettiprosessien eroista sekä institutionaalisista, poliittisista ja kulttuurisista tekijöistä johtuen muiden maiden mallit eivät ole sellaisenaan siirrettävissä Suomeen. Hyviä käytäntöjä ja muissa maissa opittuja asioita voidaan kuitenkin hyödyntää sukupuolitietoisen budjetoinnin Suomen mallin kehittämisessä.

Aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta ja tätä raporttia varten tehdyistä haastatteluista voidaan tiivistää viisi oppia talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämiseen.

1) Laadukas talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi tarvitsee sekä sukupuolinäkökulmaisia tulonjakolaskelmia että sukupuolittuneet rakenteet ja laajemmat sukupuolivaikutukset näkyväksi tekeviä analyysimenetelmiä.

Useimmissa maissa talousarvion sukupuolivaikutuksia arvioidaan samankaltaisin tilastoja ja tutkimuskirjallisuutta hyödyntävin kuvailevin menetelmin kuin lakiesitysten sukupuolivaikutuksia Suomessa. Sukupuolinäkökulmaiset tulonjakolaskelmat ovat nouseva trendi Euroopassa, mutta niitä tehdään säännöllisesti osana talousarvion valmistelua vain Ruotsissa. Kuvailevien analyysimenetelmien yhdistäminen sukupuolinäkökulmaisiin tulonjakolaskelmiin parantaisi sukupuolivaikutusten arviointien laatua ja lisäisi tietoa politiikan vaikutuksista.

Tulonjakovaikutusten tarkastelu vain sukupuolen mukaan peittää oleellista tietoa eri nais- ja miesryhmien välisistä eroista. Vaikutusten arvioinnissa tarvitaan intersektionaalista otetta, joka yhdistää sukupuolen muihin muuttujiin. Julkisten hyvinvointipalveluiden arvon huomiointi sekä vaikutusten kumulatiivinen arviointi ovat muita sukupuolinäkökulmaisten tulonjakolaskelmien hyviä käytäntöjä.

Etenkin verojen ja etuuksien muutosten arvioinnissa on mahdollista hyödyntää olemassa olevia aineistoja ja jo käytössä olevia menetelmiä, eikä arviointi vaadi erityistä tasa-arvoosaamista. Tulonjakolaskelmat ovat kuitenkin kapea ja tekninen näkökulma sukupuolivaikutusten arviointiin, eivätkä ne välttämättä kuvailevien menetelmien tavoin johda tasa-arvotietoisuuden lisääntymiseen ja organisaation oppimiseen.

Selkeät, valtiovarainministeriön antamat ohjeet, arvioinnin ajoittuminen aikaiseen vaiheeseen budjettiprosessissa sekä arvioinnin pakollisuutta korostavat käytännöt, kuten valtiovarainministeriöön budjettiehdotuksen yhteydessä palautettavat lomakkeet, vahvistavat talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin toimeenpanoa.

Sukupuolitietoisen budjetoinnissa voidaan hyödyntää myös muita analyysityökaluja kuin sukupuolivaikutusten ennakoarviointia. Poliittikka-alueiden ja budjetin osien pohjatilanteen ja kehittämistarpeiden kartoitus ja toteutettujen toimenpiteiden jälkikäteisarviointi tarkentavat kuvaa budjetin sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksista.

2) Kattavassa sukupuolitietoisessa budjetoinnissa sukupuolivaikutusten arviointi yhdistyy muihin sukupuolitietoisien budjetoinnin työkaluihin.

Sukupuolivaikutusten arviointi ei välttämättä johda muutokseen määrärahoissa ja politiikan sisällöissä. Sen tueksi tarvitaan työkaluja, jotka konkreettisesti yhdistävät budjetin määrärahat sekä budjetin rahoittaman toiminnan sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.

Tasa-arvotavoitteiden, -toimenpiteiden ja -indikaattorien asettaminen budjetin osille siirtää huomion mahdollisista negatiivisista sukupuolivaikutuksista tasa-arvon edistämiseen. Merkityksellisten tavoitteiden asettaminen vaatii tietoa olemassaolevista tasa-arvo-ongelmista. Yhtenäisyyden takaamiseksi hallinnonalakohtaiset tavoitteet on hyödyllistä sitoa kansallisen tasa-arvopolitiikan tavoitteisiin, ja ministeriöiden tulisi asettaa tavoitteet koordinoitusti.

Budjetin osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan mahdollistaa koko budjetin läpikäynnin tasa-arvonäkökulmasta. Luokittelu auttaa tunnistamaan tärkeimmät momentit ja toimenpiteet, joihin rajalliset analyysi- ja valtavirtaistamisresurssit voidaan keskittää.

Tasa-arvon edistämiseen suunnattujen määrärahojen tunnistaminen tarjoaa arvokasta tietoa poikkihallinnollisen tasa-arvopolitiikan rahoituksesta ja mahdollistaa määrärahojen kehityksen seuraamisen. Tieto määrärahoista auttaa seuraamaan, miten hallituksen sitoutuminen tasa-arvon edistämiseen näkyy budjettipäätöksissä.

3) Kehittämistyössä on kiinnitettävä huomiota toimeenpanoa edistäviin tekijöihin ja käytäntöihin.

Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisien budjetoinnin onnistunut toimeenpano riippuu erilaisista institutionaalisista ja poliittisista tekijöistä sekä hallinnon käytännöistä.

Sukupuolitietoinen budjetointi kannattaa kehystää kansalliseen kontekstiin sopivalla, budjettitoimijoiden kannalta mielekkäällä tavalla. Taloudelliseen tehokkuuteen liittyvät argumentit ovat olleet toimiva ratkaisu monissa maissa.

Poliittinen tahto ja johtajuus edesauttavat sukupuolitietoisien budjetoinnin aloittamista ja toimeenpanoa sekä vähentävät vastustusta. Etenkin valtiovarainministerin näkyvä tuki on tärkeää. Sukupuolitietoinen budjetointi tarvitsee toimiakseen normatiivisen, velvoittavan perustan, kuten lainsäädännön tai budjetinlaadintaohjeet.

Mahdollisuus pitkäjänteiseen toimeenpanoon kasvaa, kun vetovastuu on valtiovarainministeriöllä ja muilla budjettiprosessista vastuussa olevilla toimijoilla. Sukupuolitietoinen budjetointi hyötyy poikkihallinnollisesta koordinaatiosta. Parhaita tuloksia syntyy, kun budjetista, tasa-arvosta ja eri politiikka-aloista vastaavat toimijat kerätään saman pöydän ääreen.

Tavanomaisten budjettitoimijoiden tukeminen koulutuksilla, ohjeistuksilla ja jatkuvasti saatavilla olevan tuella on elintärkeää toimeenpanolle. Tämä vaatii henkilöresursseja. Sukupuolitietoinen budjetointi on tehokkainta, kun mukana on hallinnon ulkopuolisia toimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä ja tutkijoita. Ulkoiset toimijat voivat osallistua koordinaatorakenteeseen tai erilliseen neuvoa-antavaan elimeen.

4) Avoimuutta vaaliva raportointi on tärkeä osa sukupuolitietoista budjetointia.

Sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyvästä tiedosta ja tuloksista raportointi lisää budjetti-prosessin avoimuutta ja tarjoaa hyödyllistä tietoa kansanedustajien ja sidosryhmien käyttöön. Raportointi kannattaa yhdistää hallituksen budjettiesitykseen. Sukupuolinäkökulmainen tieto voidaan integroida osaksi budjettiesitystä tai julkaista erillisenä budjetin liitteenä. Molemmissa vaihtoehdoissa on etuja ja riskejä.

Raportin tavoite ja sisältö on tärkeää miettiä tarkasti. Talousarvion sukupuolivaikutusten erittelyn lisäksi raportissa voidaan seurata asetettujen tasa-arvotavoitteiden toteutumista ja tasa-arvon edistämiseen suunnattujen resurssien kehittymistä. Näkyvä tiedottaminen lisää raportoinnin vaikuttavuutta. Budjettiesitykseen integroidun tiedon näkyvyyttä voidaan parantaa esimerkiksi sisällyttämällä tasa-arvotietoa budjetin yleisperusteluihin.

5) Sukupuolitietoinen budjetointi on oppimisprosessi

Menetelmien kehittäminen on jatkuva prosessi. On tärkeää huomioida, mikä toimii ja mikä ei toimi, kerätä uutta tietoa, reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja muuttaa menetelmiä tarvittaessa.

Sukupuolitietoisessa budjetoinnissa ei ole kyse teknisten menetelmien soveltamisesta vaan kulttuurin muutoksesta. Onnistuessaan sukupuolitietoinen budjetointi muuttaa tapaa, jolla budjetista vastaavat viranomaiset ymmärtävät budjetin, politiikkatoimien ja yhteiskunnan suhteen ja lisää koko organisaation tasa-arvotietoisuutta.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Avram, S, Popova, D ja Rastrigina, O (2016). *Accounting for gender differences in the distributional impact of tax and benefit policy changes*. EUROMOD Working Paper Series EM7/16.

<https://www.euromod.ac.uk/publications/accounting-gender-differences-distributional-effects-tax-and-benefit-policy-changes>

Boschini, A (2016). *Regeringen och den ekonomiska jämställdheten. En granskning av budgetens bilagor om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/2*. Studier i finanspolitik 2016/2. Tukholma: Finanspolitiska rådet.

<http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.21a8337f154abc1a5dd2876b/1467112315500/Underagsrapport+2016+2+Boschini.pdf>

Browne, J (2011). *The impact of tax and benefit reforms by sex:some simple analysis*. IFS Briefing Note 118. Institute for Fiscal Studies.

<https://www.ifs.org.uk/publications/5610>

Budlender, D (2015). *Budget call circulars and gender budget statements in the Asia Pacific: A review*. New York: UN Women.

<http://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2016/05/budget-call-circulars-and-gender-budget-statements-in-the-asia-pacific>

---(2002). Review of gender responsive budget initiatives, teoksessa Debbie Budlender ym., *Gender budgets make cents: Understanding gender responsive budgets*. Lontoo: Commonwealth Secretariat.

<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Gender-Budgets-Make-Cents-Understanding-Gender-Responsive-Budgets.pdf>

Bundeskanzleramt (2015). *Gleichstellungslandkarte 2015*.

Cottet, E, Monnet, M ja Romanello, L (2016). *Analyser les mesures socio- fiscales sous l'angle des inégalités entre les femmes et les hommes*. RAPPORT IPP N°14

<https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2016/03/socio-fisc-inegalites-femmes-hommes-rapport-IPP-mars2016.pdf>

Cracknell, R ja Keen, R (2016). *Estimating the gender impact of tax and benefits changes*. Briefing Paper, Number SN06758. Lontoo: House of Commons Library.

<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06758>

Downes, R, von Trapp, L ja Nicole, C (2016). Gender budgeting in OECD countries. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2016/3.

<http://www.oecd.org/gender/Gender-Budgeting-in-OECD-countries.pdf>

Elomäki, A (2014). *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2004-2014. Arvioiva selvitys*. Helsinki: STM.

<https://www.julkari.fi/handle/10024/125563>

Elson, D (2016). Gender budgeting and macro economic policy. Teoksessa Jim Campbell ja Morag Gillespie (toim.) *Feminist Economics and Public Policy: Reflections on the Work and Impact of Ailsa McKay*, 29–40. Abingdon: Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics.

---(2002). Gender budget initiatives. Teoksessa *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences. Papers from a High Level International Conference Conceptual and Institutional Origins of Gender Budgeting 'Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting' Brussels, 16–18 October 2001*. New York: United Nations Development Fund for Women.

---(1999). *Gender budget initiative: Background Papers*. Lontoo: Commonwealth Secretariat.

https://genderbudgeting.files.wordpress.com/2012/12/diane_elson_gb_initiative1999.pdf
<https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/2015-gleichstellung.html>

Euroopan neuvosto (2005). *Council of Europe final report of group of specialists on gender budgeting*. Strasbourg: Directorate of Human Rights, Council of Europe.
<https://rm.coe.int/1680596143>

European Institute for Gender Equality (EIGE) (2017a). *Gender budgeting*. Luxembourg: Office of the European Union.
<http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-budgeting>

---(2017b). *Gender impact assessment*. Luxembourg: Office of the European Union.
<http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment>

Government of Canada (2017). *Equal Opportunity: Budget 2017's Gender Statement*.
<http://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/chap-05-en.html>

Government of Scotland (2017). *Equality Statement - Scottish Draft Budget 2017-18*
<http://www.gov.scot/Publications/2016/12/8841/3>

Haataja, A, Järviö M ja Mustonen E (2006). *Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi. Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta*. Selvityksiä 2006:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Haushaltsgesetz 2018/2019 - HG 18/19. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019.
[http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/AHAB/servlet.starweb?path=AHAB/liSSHfl.web&id=ahabwebdokfl&search=\(%28DNRS%3d0500%29+AND+%28DART%3dD%29+AND+%28WP%3d18%29\)+AND+ID%3DD-283407&format=WEBDOKFL](http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/AHAB/servlet.starweb?path=AHAB/liSSHfl.web&id=ahabwebdokfl&search=(%28DNRS%3d0500%29+AND+%28DART%3dD%29+AND+%28WP%3d18%29)+AND+ID%3DD-283407&format=WEBDOKFL)

Himmelweit, S (2018). Gender equality impact assessment: a core element of gender budgeting. Teoksessa Elisabeth Klatzer ja Angela O'Hagan (toim.) *Gender budgeting in Europe. Developments and challenges*, 89-108. Cham: Palgrave Macmillan.

Institute for the equality of women and men (2011). *Manual for the application of gender budgeting within the Belgian federal administration*. Bryssel: Institute for the Equality of Women and Men.
<http://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/Manual%20gender%20budgeting.pdf>

International Monetary Fund (IMF) (2017). *Gender budgeting in G7 countries*.
<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/05/12/pp041917gender-budgeting-in-g7-countries>

Junta de Andalucía (2017). *Executive summary. Gender impact report of the 2018 budget of the government of Andalusia*.
http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/informe/informe2017/ResEj2018_ENGL.pdf

---(2010). *G+ Project. A methodology for using public budgets to promote gender equality*. Sevilla: Ministry of Finance and Public Administration. Regional Government of Andalusia.
https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/publicaciones/Proyecto_Gm_v_2009_English.pdf

Keane, C, Callan, T ja Walsh, J R (2014). *Gender impact of tax and benefit changes. A microsimulation approach*. Equality Research Series. Dublin: Equality Authority and Economic and Social Research Institute.
<https://www.esri.ie/pubs/BKMNEXT275.pdf>

Klatzer, E (2008). The Integration of Gender Budgeting in Performance-Based Budgeting. Paper presented at the International Conference Accountable Public Budgeting with Gender Equality, Bilbao, June 9–10.

Klatzer, E, O'Hagan, A ja Mader, K (2018). A brief overview of gender budgeting in Europe. Teoksessa Elisabeth Klatzer ja Angela O'Hagan (toim.) *Gender budgeting in Europe. Developments and challenges*, 43-56. Cham: Palgrave Macmillan.

Klatzer, E, Brait, R ja Schlager, C (2018). The case of Austria. Reflections on strengthening the potential of gender budgeting for substantial change. Teoksessa Elisabeth Klatzer ja Angela O'Hagan (toim.) *Gender budgeting in Europe. Developments and challenges*, 137–158. Cham: Palgrave Macmillan.

Klatzer, E, Addabbo, T, Alarcon-Garcia, G ja O'Hagan, A (2018). Developments in practice: methodologies and approaches to gender budgeting. Teoksessa Elisabeth Klatzer ja Angela O'Hagan (toim.) *Gender budgeting in Europe. Developments and challenges*, 109-134. Cham: Palgrave Macmillan.

Klatzer, Elisabeth, Elomäki, A ja Persson, K (2016a). *Final interim report. Project: initial mapping of gender budgeting processes EIGE / 2016/ OPER/ 09*. NIRAS Invelop AB. Ei julkinen.

Klatzer, Elisabeth, Elomäki, A ja Persson, K (2016b). *Final report. Project: initial mapping of gender budgeting processes EIGE / 2016/ OPER/ 09*. NIRAS Invelop AB. Ei julkinen.

Klatzer, E ja Schlager, C (2015). The big picture makes a big difference. Taking into Account Changed Framework Conditions for Budgetary Policies at European Level in Gender Responsive Budgeting. *Politica Economica*, Vol XXXI/2. Special Issue on Gender Budgeting.

Kuhl, Drmara (2016). *Umsetzung von Gender Budgeting im Rahmen des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens. Leitfaden für die Beschäftigten der Berliner Verwaltung*. Berliini: Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin.

O'Hagan, A (2018). Conceptual and institutional origins of gender budgeting. Teoksessa Elisabeth Klatzer ja Angela O'Hagan (toim.) *Gender budgeting in Europe. Developments and challenges*, 19-42. Cham: Palgrave Macmillan.

---(2017). Gender budgeting in Scotland: A work in progress. *Administration*, vol. 65, no. 3, s. 17–39

---(2015). Favourable conditions for the adoption and implementation of gender budgeting: insights from comparative analysis. *Politica Economica*, Vol XXXI/2. Special Issue on Gender Budgeting.

Philipp-Raynaud, F (2002). The Yellow Budget Paper and gender equality in France. Teoksessa Karen Judd (toim.) *Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences*, 136–139. New York: UNIFEM.

Portes, J ja Reed, H (2017). *Distributional results for the impact of tax and welfare reforms between 2010-17, modelled in the 2021/22 tax year. Interim findings, November 2017*. Lontoo: Equality and Human Rights Commission.

https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/impact-of-tax-and-welfare-reforms-2010-2017-interim-report_0.pdf

Quinn, S (2017). Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice? *Administration*, vol. 65, no. 3, s. 101–121.

---(2016). *Europe: A Survey of Gender Budgeting Efforts*. IMF Working Paper WP/16/155. International Monetary Fund.

Reed, H ja Portes, J (2014). *Cumulative Impact Assessment: A Research Report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research (NIESR) for the Equality and Human Rights Commission*. *Equality and Human Rights Commission Research report 94*.

<https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/research-report-94-cumulative-impact-assessment.pdf>

Regeringen. (2017a). *Ekonomisk jämställdhet. PROP 2017/18:1 Bilaga 3*.

<http://www.regeringen.se/4a67e1/contentassets/63d1d4d3ea084cd29ce516fb2fe3dbae/ekonomisk-jamstalldhet---utdrag-ur-budgetpropositionen-for-2018.pdf>

Regeringen. (2017b). *Regeringens proposition 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018. Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor*.

<http://www.regeringen.se/4a6e13/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65fc/budgetpropositionen-for-2018-hela-dokumentet-prop.-2017181.pdf>

Regeringen. (2017c). *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering. Förslag till statens budget för 2018. PROP 2017/18:1 UTGIFTSOMRÅDE 13*.

<http://www.regeringen.se/4a65d0/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65fc/utgiftsomrade-13-jamstallldhet-och-nyanlanda-invandrares-etablering.pdf>

Regeringen. (2016). *Proposition 2016/2017:100. 2017 års ekonomiska vårproposition. Förslag till riktlinjer. Bilaga 2: Fördelningspolitisk redogörelse.*

<http://www.regeringen.se/49740b/contentassets/f9a7d8e112894d87b0dece44e8e40683/2017-ars-ekonomiska-varproposition-prop.-201617100>

Regeringen. (2013). *Ekonomisk jämställdhet. PROP 2013/14:1 Bilaga 3.*

<http://www.regeringen.se/49bb15/contentassets/f764ba87c27347588b4f4bb51c412688/forslag-till-statens-budget-for-2014-finansplan-och-skattefragor-kapitel-7-12-och-bilagor-1-13>

Schratzenstaller, M (2014). *Gender impact assessment in Austria. Discussion Paper - Austria.* Exchange of good practices on gender equality. Gender Impact Assessment, Austria, 03-04 June 2014. Brussels: European Commission.

Sharp, R (2003). *Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting.* New York: UNIFEM.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM). (2016). *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016-2019.* Julkaisuja 2016:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75238>

---(2009). *Sukupuolisilmälasi käytössä. Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi* Julkaisuja 2009: 13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

<https://www.julkari.fi/handle/10024/112345>

---(2007). *Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa.* Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

<https://julkari.fi/handle/10024/111314>

Stotsky, J G (2016). *Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes.* IMF Working Paper WP/16/149. International Monetary Fund.

Valtiovarainministeriö (VM). (2017). Vuoden 2018 talousarvioehdotusten ja talousarvioesityksen yleisperustelun laadinta. 12.5.2017. VM/915/02.02.01.00/2017.

---(2011). *Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta.*

Women's Budget Group (WBG). (2017). *Gender impact assessment of the Spring Budget 2017.*

https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/12/WBG_Budget2017_Fullresponse-1.pdf

LIITE 1: MENETELMÄ JA AINEISTO

Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmiä ja sukupuolitietoisesta budjetoinnin käytäntöjä on kartoitettu kansainvälisten instituutioiden selvitysten (Downes ym. 2016; Klatzer ym. 2016a; Quinn 2016; Stotsky 2016) ja akateemisen tutkimuskirjallisuuden (e.g. Klatzer & O'Hagan 2018) pohjalta. Kartoitus keskittyy Eurooppaan ja EU-maihin, mutta myös joidenkin Euroopan ulkopuolisten maiden sukupuolitietoisesta budjetoinnin käytäntöihin on perehdytty (esim. Kanada). Kartoituksessa on hyödynnetty European Gender Budgeting Network -verkostoon kuuluvien asiantuntijoiden tarjoamia tietoja. Kartoituksen fokus on kansallisella tasolla, mutta maissa, joissa osavaltioissa on paljon autonomiaa ja merkittävä budjettivastuu, myös liittovaltio- ja osavaltio- taso on otettu huomioon (esim. Saksa, Espanja, Iso-Britannia). Paikallistason sukupuolitietoisesta budjetoinnin käytännöt on jätetty kartoituksen ulkopuolelle.

Kartoituksen perusteella on valittu lähempään tarkasteluun kuusi kansainvälistä esimerkkiä: Andalusia, Belgia, Berliini, Islanti, Itävalta ja Ruotsi. Valinnat on tehty seuraavien perusteiden: 1) sukupuolitietoisesta budjetoinnista on harjoitettu pitkään ja se on suhteellisen vakiintunut käytäntö; 2) talousarvion sukupuolivaikutuksia arvioidaan tai vakiintuneessa käytössä on muita sukupuolitietoisesta budjetoinnin työkaluja, jotka tutkimustiedon perusteella toimivat hyvin ja joista on mahdollista ottaa Suomessa oppia. Esimerkkimaissa on käytössä erilaisia budjetointijärjestelmiä.

Lähempään tarkasteluun valituista maista haastateltiin yhtä tai kahta henkilöä, jotka vastaavat sukupuolitietoisesta budjetoinnin koordinoimisesta. Yhteensä haastateltavia oli kahdeksan, joista kuusi edusti valtiovarainministeriötä, kaksi tasa-arvoviranomaisia. Haastattelukysymykset räätälöitiin kuhunkin kansainväliseen esimerkkiin sopiviksi aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella. Kysymykset kattoivat seuraavat laajat osa-alueet:

- Käytännöt ja menetelmät: Yksityiskohtaisia kysymyksiä talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnista sekä muista käytössä olevista sukupuolitietoisesta budjetoinnin työkaluista
- Edesauttavat tekijät ja juurruttamisen käytännöt: Mitkä tekijät ovat edesauttaneet sukupuolitietoisesta budjetoinnin aloittamista ja toimeenpanoa? Millaisin käytännöin sukupuolitietoisesta budjetointi on juurrutettu hallintoon? Miten mahdollinen vastarinta on kohdattu? Miten budjetti-toimijoita on tuettu?
- Arviointi: Mikä toimii hyvin ja mikä huonosti? Mitkä ovat sukupuolitietoisesta budjetoinnin mallin vahvuudet ja heikkoudet? Mitä sukupuolitietoisesta budjetoinnin avulla on saavutettu? Mitä haasteita on kohdattu? Mitä pitäisi parantaa?

Esimerkkimaista on lisäksi analysoitu sukupuolitietoiseen budjetointiin liittyviä materiaaleja, kuten ohjeistuksia, lakitekstejä, budjetinlaadintaohjeita, arviointikysymyksiä ja *gender budgeting* -raportteja).

Selvityksessä on lisäksi hyödynnetty Tasa-arvoa talousarvioon -hankkeen Suomea käsittelevää osiota varten tehtyjä valtionhallinnon toimijoiden haastatteluja.

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-526-6 (pdf)

