

Anna Elomäki

Sukupuolinäkökulman

VALTAVIRTAISTAMINEN SUOMEN VALTIONHALLIN- NOSSA 2004–2014

Arvioiva selvitys

KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	16.12.2014
Tekijät	Toimeksiantaja
Anna Elomäki	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimeksiantamispäivä

Muiston nimi

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2004–2014. Arvioiva selvitys

Tiivistelmä

■ Selvitys kuvaa valtavirtaistamisen strategiaa ja toimeenpanoa Suomen valtionhallinnossa suhteessa valtavirtaistamista käsittelevään akateemiseen teoriaan ja tutkimukseen sekä muihin Euroopan unionin maihin. Selvityksessä arvioidaan valtavirtaistamisen edistymistä viimeisen kymmenen vuoden aikana, tarkastellaan valtavirtaistamisen toimeenpanoa edesauttavia ja vaikeuttavia tekijöitä sekä ns. Suomen mallin vahvuuksia ja heikkouksia. Selvitys antaa myös alustavia suosituksia tulevan työn painopisteistä. Selvitys perustuu pääosin kirjallisiin lähteisiin, mutta niiden ohella tietoa on kerätty myös haastatteluilla.

Selvityksen mukaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ministeriöiden toimintaan on edennyt mutta etenemisessä on kuitenkin suuria eroja prosessien ja ministeriöiden välillä. Ministeriöiden omien arvioiden mukaan vakiintuneinta valtavirtaistaminen on tiedon ja tilastojen tuotannossa. Eniten kolmen vuoden aikana on edetty lainvalmistelussa ja talousarvion laadinnassa, joissa valtavirtaistamisen katsotaan monissa ministeriöissä olevan vakiintunutta. Vähiten on edistytty sukupuolinäkökulman sisällyttämisessä ministeriöiden suunnittelun ja ohjauksen prosesseihin sekä hankkeisiin ja ohjelmiin. Tulokset varsinaisen päätavoitteen, tasa-arvon edistämisen kannalta ovat heikompia.

”Suomen valtavirtaistamismallin” vahvuuksina selvitys pitää sen perustumista poliittisen prosessin tuntemukseen, toimimista integroidusti osana hallintoa, pyrkimystä tehdä valtavirtaistamisesta helposti ymmärrettävää, hallinnon uudistusten strateginen hyödyntämistä sekä toimeenpanoa parantavien rakenteiden luomista. Heikkoja piirteitä ovat yksinkertaistava näkemys sukupuolesta ja epätasa-arvosta, tekninen suorittaminen ymmärryksen sijaan, tasa-arvotavoitteiden näkymättömyys, keskittyminen valmisteluvaiheeseen, valvonnan riittämätöntä vastuutus sekä liian vähäinen ulkopuolisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien mukanaolo. Jatkossa on tärkeää ainakin jarruttaa valtavirtaistamisen teknokratisoitumista ja erkanemista tasa-arvon edistämisen tavoitteesta sekä puuttua valtavirtaistamisen toimeenpanoa vaikeuttaviin tekijöihin.

Asiasanat

hallinnon kehittäminen, ministeriöt, sukupuoli, tasa-arvo, valtavirtaistaminen

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:40	Muut tiedot	
	www.stm.fi	
ISSN-L 2242-0037	Kokonaissivumäärä	Kieli
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)	37	Suomi
ISBN 978-952-00-3542-6		
URN:ISBN:978-952-00-3542-6		
http://urn.fi/ URN:ISBN:978-952-00-3542-6		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	16.12.2014
Författare	Uppdragsgivare
Anna Elomäki	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet

Rapportens titel

Integrering av könsperspektivet i statsförvaltningen i Finland 2004–2014. En utvärderingsutredning

Referat

■ Utredningen beskriver strategin för och genomförandet av integreringen av könsperspektivet i statsförvaltningen i Finland i förhållande till den akademiska teorin och forskningen som behandlar integreringen samt till övriga länder inom Europeiska unionen. I utredningen utvärderas hur integreringen av könsperspektivet framskridit under de senaste tio åren samt betraktas de faktorer som medverkar till eller försvårar genomförandet av integreringen samt styrkor och svagheter i den s.k. finländska modellen. Utredningen ger också preliminära rekommendationer om tyngdpunkterna i det framtida arbetet. Utredningen baserar sig i huvudsak på litterära källor, men därtill har man samlat in uppgifter genom intervjuer.

Enligt utredningen har integreringen av könsperspektivet i ministeriernas verksamhet framskridit men det finns ännu stora skillnader mellan olika processer och ministerier. Enligt ministeriernas egna bedömningar är integreringen av könsperspektivet mest etablerat i produktionen av information och statistik. Mest framsteg under de senaste tre åren har gjorts i lagberedningen och uppgörandet av budgeten, där integreringen anses vara etablerad vid flera ministerier. Minst framsteg har man gjort när det gäller integreringen av könsperspektivet i ministeriernas processer för planering och styrning samt projekt och program. Resultaten med tanke på det egentliga huvudmålet, att främja jämställdheten, är svagare.

Utredningen anser att styrkorna i den ”finländska integreringsmodellen” är att den baserar sig på kännedom om den politiska processen, att man agerar på ett integrerat sätt som en del av förvaltningen, strävan efter att göra integreringen till en lätt begriplig process, strategiskt utnyttjande av förvaltningsreformerna samt skapande av strukturer som förbättrar genomförandet. Svagheter är den förenklande uppfattningen om könet och ojämställdhet, det tekniska genomförandet i stället för förståelse, osynligheten av jämställdhetsmålen, koncentreringen på beredningsskedet, de otillräckliga ansvarsförhållandena i övervakningen och för låg involvering av utomstående sakkunniga och intressentgrupper. I fortsättningen är det viktigt att åtminstone bromsa en teknokrativering av integreringen av könsperspektivet och dess distansering från målet att främja jämställdheten samt att ingripa i faktorer som försvårar integreringen.

Nyckelord

integrering av jämställdhetsperspektivet, jämställdhet, kön, ministerier, utveckling av förvaltningen

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2014:40

Övriga uppgifter
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (online)
ISBN 978-952-00-3542-6
URN:ISBN:978-952-00-3542-6
http://urn.fi/ URN:ISBN:978-952-00-3542-6

Sidoantal
37

Språk
Finska



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

1	Johdanto	5
2	Valtavirtaistaminen akateemisen tutkimuksen valossa.....	5
2.1	Valtavirtaistaminen modernina tasa-arvon strategiana.....	5
2.2	Toimeenpano	7
3	Valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa.....	8
3.1	Katsaus historiaan	8
3.2	Suomen valtavirtaistamismalli	9
3.2.1	Valtavirtaistamisen käsite	9
3.2.2	Suhde tasa-arvopoliikkaan	10
3.2.3	Kansainväliset ja kansalliset velvoitteet.....	10
3.2.4	Strategia.....	11
3.2.5	Menetelmät	12
3.2.6	Organisaatio ja vastuunjako	14
3.2.7	Resurssit	14
3.2.8	Seuranta.....	15
3.3	Suomen mallin erityispiirteet.....	15
4	Avainprosessit.....	16
4.1	Lainvalmistelu.....	16
4.2	Talousarvio.....	18
4.3	Hankkeet ja ohjelmat	19
4.4	Tilastointi	21
4.5	Suunnittelu ja ohjaus	21
4.6	Rakenteiden luominen.....	23
4.7	Koulutus ja tuki	24
4.8	Valtavirtaistamisen tulokset ja konkreettinen hyöty	25
5	Toimeenpanoa edistävät ja hidastavat asiat.....	26
5.1	Toimeenpanoa edistävät asiat.....	26
5.2	Toimeenpanon esteitä.....	27
6	Strategian ja toimeenpanon vahvuudet ja heikkoudet	29
6.1	Vahvuudet	29
6.2	Heikkoudet	30
7	Suosituksat tulevaisuuden toimiksi	32
7.1	Teknokratisoitumisen vähentäminen ja valta virtaistamismallin kehittäminen	32
7.2	Toimeenpanon edellytysten parantaminen	33
	Lähteet	34

1 JOHDANTO

Tämä on arvioiva selvitys sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta Suomen valtionhallinnossa vuosina 2004–2014. Selvitys kuvaa kehitettyä valtavirtaistamismallia ja strategiaa sekä valtavirtaistamisen toimeenpanoa suhteessa valtavirtaistamista käsittelevään akateemiseen teoriaan ja tutkimukseen sekä muihin Euroopan unionin maihin. Selvitys arvioi valtavirtaistamisen edistymistä viimeisen kymmenen vuoden aikana, tarkastelee valtavirtaistamisen toimeenpanoa edesauttavia ja vaikeuttavia tekijöitä sekä osoittaa Suomen mallin vahvuuksia ja heikkouksia. Selvitys antaa myös alustavia suosituksia tulevan työn painopisteistä.

Selvitys perustuu pääosin kirjallisiin lähteisiin: valtavirtaistamista käsittelevään akateemiseen tutkimukseen, sen toimeenpanoa Suomessa ja Euroopan unionissa koskeviin selvityksiin ja raportteihin, sekä tasa-arvoyksikön tuottamaan julkaisemattomaan seurantamateriaaliin. Kirjallisten lähteiden ohella on hyödynnetty haastatteluja (n=11) valtavirtaistamista koordinoivien ja sukupuolivaikutusten arviointeja tehneiden virkanaisten ja -miesten sekä muiden tasa-arvotoimijoiden kanssa. Näistä osa on tehty keväällä ja syksyllä 2013 Euroopan tasa-arvoinstituutin tilaaman valtavirtaistamista ja sukupuolivaikutusten arviointia käsittelevän vertailevan tutkimuksen yhteydessä (Elomäki 2013a; 2013b), osa kesällä 2014 tätä selvitystä varten.

2 VALTAVIRTAISTAMINEN AKATEEMISEN TUTKIMUKSEN VALOSSA

2.1 VALTAVIRTAISTAMINEN MODERNINA TASA- ARVON STRATEGIANA

Valtavirtaistamisen käsitettä on kritisoitu epämääräisyydestä. Myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista käsittelevässä teoreettisessa kirjallisuudessa siitä on olemassa monenlaisia tulkintoja. Sekä feministisestä teoriasta että organisaatioteoriasta ammentavissa keskusteluissa valtavirtaistaminen on nähty uutena, lupaavana strategiana saavuttaa sukupuolten tasa-arvo.

Valtavirtaistaminen erotetaan aiemmista tasa-arvon tavoittelun strategioista: yhtäältä naisten ja miesten samankaltaisuutta korostavasta tasa-arvoisen kohtelun strategiasta (*equal treatment*), toisaalta positiivisille erityistoimille perustuvasta lähestymistavasta (*positive action*), joka ottaa sukupuolten väliset erot huomioon. Tasa-arvoisen kohtelun mallissa fokus on yksilöiden oikeuksissa ja epätasa-arvon syyksi nähdään syrjintä. Erityistoimien strategiassa sukupuolen nähdään asettavan naiset ryhmänä miehiä heikompaan asemaan (nykyään huomioidaan usein, että myös miehet voivat olla sukupuolensa vuoksi heikommassa asemassa). Valtavirtaistamisen kääntää huomion yksilöiden oikeuksista ja erityistoimia tarvitsevista ryhmistä rakenteisiin, prosesseihin ja normeihin (Rees 2005, 557–558). Valtavirtaistamiselle tyypillinen näkemys epätasa-arvosta on se, että syvälle juurtuneet, sukupuolta käsittävät normit ja ymmärrykset lävistävät kaikki yhteiskunnallisen ja poliittisen käyttäytymisen tasot ja ylläpitävät epätasa-arvoa (Mazey 2000).

Tasa-arvoisen kohtelun strategian pääväline on lainsäädäntö, ja erityistoimien strategiaa toteutetaan naisiin (ja miehiin) kohdistuvien tasa-arvopoliittisten toimenpiteiden välityksellä. Valtavirtaistamisen keskeinen väline on tasa-arvon edistämisen ja sukupuolinäkökulman integroiminen kaikkeen poliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon, tai – radikaalimman nä-

kemyksen mukaan – koko politiikan tekemisen prosessin muuttaminen. Näin saataisiin lakien ja politiikkasäiltöjen tahattomat ja tahalliset sukupuolivoumat häviämään ja varmistettaisiin, että kaikki politiikat auttavat tasa-arvon saavuttamisessa. (Council of Europe 2004; Verloo 2001, 3–4.)

Feministisestä teoriasta ammentavissa keskusteluissa, mutta myös esimerkiksi Euroopan neuvoston asiakirjoissa, korostetaan sitä, että valtavirtaistaminen perustuu uudelle näkemykselle tasa-arvosta. Tasa-arvoisen kohtelun näkökulman ja naisnäkökulman sijaan omaksutaan sukupuolinäkökulma (*gender perspective*). Sukupuolta ei typistytä vastakkaisiin miehet-naiset kategorioihin, kuten erityistoimenpiteiden strategialle on tyypillistä, vaan huomio kiinnitetään sukupuoleen suhteena, johon sisältyy valtaa, sekä naiseutta ja mieheyttä sääteleviin normeihin. Valtavirtaistamiseen liitetään usein myös moninaisuusnäkökulma (*diversity*). Sen on odotettu ottavan aiempia strategioita paremmin huomioon myös miesten ja naisten keskinäiset erot sekä sukupuolen liittymisen seksuaalisuuteen, rotuun, luokkaan, vammaisuuteen, ikään, ja niin edelleen (Council of Europe 2004; Rees 2002, 54; Squires 2005, 376–77).

Valtavirtaistamiseen liittyy ajatus tasa-arvoa edistävien toimijoiden muutoksesta. Siinä missä aiempia tasa-arvon edistämisen strategioita on organisaatioissa ja valtionhallinnossa tyypillisesti toimeenpantu erillisissä tasa-arvoryhmissä, valtavirtaistaminen laajentaa tasa-arvon edistämistä koskemaan kaikkia hallinnon toimijoita (Euroopan neuvosto 2004). Kansainvälisten järjestöjen valtavirtaistamismääritelmille tyypillinen ajatus viranomaisista valtavirtaistamisen ensisijaisina toimijoina jättää feministisen liikkeen taka-alalle ja tekee valtavirtaistamisesta epädemokraattisen ja epäpoliittisen tasa-arvon edistämisen strategian. Monet tutkijat ovatkin korostaneet, että valtavirtaistamisen tulee perustua demokraattisiin osallistumisen prosesseihin. Nais-, mies-, tasa-arvo- ja feministiset järjestöt ja marginalisoidut ryhmät on myös valtavirtaistamisessa otettava mukaan tasa-arvon määrittelemiseen ja sen tavoitteluun. (Squires 2005, 380–1; Verloo 2005, 348, 354.)

Valtavirtaistamisen ei pidä korvata aiempia tasa-arvon edistämisen strategioita ja niihin liittyviä näkökulmia, vaan toimia rinnakkain niiden kanssa. Tasa-arvo tarvitsee sekä yhdenvertaisten mahdollisuuksien näkökulmaa ja lainsäädäntöä, nais- ja miesnäkökulmaa ja erityistoimia sekä sukupuolinäkökulmaa ja tasa-arvon integroimista osaksi kaikkea politiikkaa.¹

Analysoitaessa valtavirtaistamisen toimeenpanoa, on hyödyllistä nähdä valtavirtaistaminen laajana käsitteenä, joka viittaa pikemminkin lähestymistapaan (tasa-arvon edistäminen osana kaikkea politiikkaa) kuin tiettyihin näkemyksiin sukupuolesta ja tasa-arvosta. Muun muassa Jahan (1995) Squires (2005) ovatkin luokitelleet erilaisia käytännön valtavirtaistamismalleja, joissa valtavirtaistamiseen yhdistyy piirteitä yhtäläisten mahdollisuuksien ja erityistoimien strategioista. Sisällyttämisen strategiassa (*integrationist/inclusion*) valtavirtaistetaan naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia. Valtavirtaistamista edistetään hallinnossa sen omien keinojen, kuten virkamiehille- ja naisille tarkoitettujen valtavirtaistamisohjeiden ja koulutusten kautta. Objektiiivisella tiedolla ja asiantuntijuudella on keskeinen rooli. Kääntämisen strategiassa (*agenda-setting/reversal*) valtavirtaistetaan naisnäkökulmaa. Valtavirtaistamista toteutetaan konsultoimalla naisjärjestöjä, jotta myös hallinnon ulkopuolisia ääniä saataisiin mukaan. Muutoksen strategiassa (*transformative/displacement*) valtavirtaistetaan moninaista tasa-arvoa ja puretaan normeja ja epätasa-arvon rakenteita. Sitä toteutetaan erilaisten ryhmien välisillä neuvotteluilla ja vuoropuhelulla. Muutoksen strategiaa, joka on lähinnä feministisen teorian keskusteluissa hahmoteltua valtavirtaistamisen käsitettä, on harvoin sovellettu käytännössä.

Valtavirtaistamisen käsitettä on kritisoitu ”valuvoista”. Walbyn (2005) mukaan valtavirtaistaminen yhdistää kaksi kehystä – sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja sukupuolinäkö-

¹ Jotkut tutkijat näkevät valtavirtaistamisen eräänlaisena ”kattostrategiana” joka sisällyttää itseensä aiemmat yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja erityistoimien strategiat (esim. Booth & Bennett 2002). Toiset huomauttavat maltillisemmin, että lainsäädäntö ja positiiviset erityistoimet ovat itsenäisiä strategioita, mutta että ne voidaan joissain tilanteissa nähdä valtavirtaistamisen välineinä (Rees 2005, 559–560).

kulman sisällyttäminen valtavirtaan – joiden tavoittelemat päämäärät ovat usein keskenään ristiriidassa. Käsitteen kriitikot ovat kiinnittäneet huomiota myös siihen, että se sivuttaa epätasa-arvoon väistämättä liittyvät konfliktit. Sen toimeenpano näyttäytyy usein konsensuaalisena prosessina: epätasa-arvo nujerretaan, kunhan virkamiehet ja –naiset “valaistuvat”, ja asiantuntijat ja kansalaisjärjestöt otetaan mukaan. Valtioilla ja virkamiehillä on kuitenkin epätasa-arvoon liittyviä valtaintressejä, joita ei nujerreta tiedon levittämisen ja koulutuksien avulla (Daly 2005, 446; Verloo 2005, 359–360). Valtavirtaistamisen toimeenpanoa käsittelevä tutkimus onkin viimeaikoina alkanut kiinnittää huomiota valtavirtaistamisen vastustukseen (Lombardo & Mergaert 2013; Ylöstalo 2013).

2.2 TOIMEENPANO

Valtavirtaistamista ei ole onnistuttu toimeenpanemaan johdonmukaisesti ja sitoutuneesti kansallisella tasolla, eikä valtavirtaistaminen ole lunastanut sille asetettuja odotuksia muutoksesta. Käytännössä valtavirtaistamisen strategiat omaksuvat yleensä vain osan teoriakeskustelujen valtavirtaistamiskäsitteestä. Usein ne keskittyvät tekniikoiden ja menetelmien kehittämiseen ja omaksumiseen. Toiminnalta puuttuu käsitteellinen kehikko, joka perustuisi epätasa-arvon rakenteiden analyysiin ja kattavaan ymmärrykseen tasa-arvosta. (Daly 2005.) Joskus tiettyjen valtavirtaistamismenetelmien, kuten sukupuolivaikutusten arvioinnin, käyttö ymmärretään itsessään valtavirtaistamiseksi (Rees 2005, 556). Monet valtavirtaistamisen nimissä tehdyt toimenpiteet perustuvat yhdenvertaisen kohtelun tai erityistoimien filosofiaan, eivätkä sukupuoli- tai moninaisuusnäkökulmalle (Daly 2005, 441).

Syytä teorian ja käytännön väliselle juovalle on haettu valtavirtaistamisen määritelmän ja käsitteen epämääräisyydestä. Kun käsitteestä on liikkeellä erilaisia tulkintoja, on kansainvälisten instituutioiden ja valtioiden helppo valikoida niistä itselleen sopivimmat osat. Lisäksi valtavirtaistamisen strategiat perustuvat kansalliseen tasa-arvopolitiikkaan, antaen sille kansallisen tasa-arvokontekstin värittämiä merkityksiä (Daly 2005, 437). Valtavirtaistaminen ei siten ole tuonut tasa-arvopolitiikkaan uutta ymmärrystä tasa-arvosta ja sukupuolesta, kuten teoriakeskusteluissa on toivottu. Pikemminkin kansalliset käsitykset tasa-arvosta ja sukupuolesta ovat johtaneet erilaisiin tulkintoihin valtavirtaistamisesta. Valtavirtaistamiselle asetetut tavoitteet ja valtavirtaistamistoimenpiteet vaihtelevatkin maiden välillä suuresti.

Myös toimeenpanon kattavuudessa ja tehokkuudessa on eroja. Valtavirtaistamisen toimeenpanoa käsittelevässä tutkimuksessa näitä eroja on pyritty selittämään listaamalla onnistuneen valtavirtaistamisen ehtoja. Mergaert (2012) on koonnut akateemisessa tutkimuksessa sekä asiantuntijakirjallisuudessa toistuvat ehdot yhteen seuraavalla tavalla:

- Organisaation halukkuus muuttaa sen omia, syvälle juurtuneita valta- ja sukupuoli-hierarkioita, arvoja ja lähestymistapoja.
- Valtavirtaistamisen näkeminen asteittaisena prosessina, jonka ensimmäinen askel on perinpohjainen olemassa olevien sukupuolittuneiden ja epätasa-arvoisten rakenteiden analyysi ja kyseenalaistaminen. Vasta tämän jälkeen varustetaan toimijat tarvittavilla tiedoilla ja taidoilla, suunnitellaan ja toimeenpannaan toimenpiteet ja seurataan niiden toteutumista. Näin taataan se, että valtavirtaistaminen ei typisty pelkäksi menetelmien soveltamiseksi.
- Kansalaisjärjestöjen ja asiantuntijoiden konsultointi ja osallistaminen
- Tulostavuu: ihmisten ja instituutioiden pitäminen vastuullisina toiminnastaan.

Näiden laajojen ehtojen lisäksi tarvitaan myös monia käytännöllisiä asioita: poliittista tahtoa, tasa-arvopolitiikkaa, sukupuolittain eriteltyjä tilastoja, tietoa sukupuolten välisistä suhteista, hallinnon tuntemusta, riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit ja naisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon (Euroopan neuvosto 2004, 16–18). Organisaation halukkuus muutokseen on usein edellytys sille, että monet näistä edellytyksistä täyttyvät.

3 VALTAVIRTAISTAMINEN SUOMEN VALTIONHALLINNOSSA

3.1 KATSAUS HISTORIAAN

Valtavirtaistamisen kehittämistyö alkoi Suomessa Pekingin toimintaohjelman ja EU-tason normien innoittamana 1990-luvun loppupuolella. Valtavirtaistamisen toimeenpanossa voi erottaa kolme vaihetta: suunnittelu- ja pilottivaihe (1997–), toimeenpanon laajentaminen koko valtionhallintoon (2004–) ja strategian hiominen (2008–).

Valtavirtaistamisen mallia ja menetelmiä kehitettiin ensin hanketasolla. Kolmivuotinen valtavirtaistamisen menetelmiä ja hallinnollisia käytäntöjä kehittänyt hanke (1998–2000) syntyi osana hallituksen järjestyksessä toista tasa-arvo-ohjelmaa 1997–1999, joka laadittiin toteuttamaan Pekingin toimintaohjelmaa. Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoimassa hankkeessa oli mukana kuusi ministeriötä, jotka osallistuivat valtavirtaistamiseen omilla pilottihankkeillaan. (Horelli & Saari 2002.)

Valtavirtaistamisstrategian kehittämistä jatkettiin sosiaali- ja terveysministeriössä. Vuonna 2002 alkaneessa pilottihankkeessa laadittiin ministeriön toimintaa varten valtavirtaistamisohje (STM 2002a), jonka osa-alueita olivat 1) sukupuolivaikutusten arviointi lainsäädöntöhankeissa; 2) valtavirtaistaminen hankkeissa; 3) tasa-arvon edistämisen henkilöstöpolitiikassa; ja 4) valtavirtaistaminen tulosohejuksessa. Samalla kehitettiin sukupuolivaikutusten arvioimisen menetelmä (STM 2002b). Tarkoitus oli testata valtavirtaistamista ensin yhdessä ministeriössä ja laajentaa malli ja menetelmät sen jälkeen koko valtionhallintoon.

Valtavirtaistamismallia alettiin määrätietoisesti tuoda muihin ministeriöihin Matti Vanhasen I hallituksen ohjelman (2003) ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 myötä. Tasa-arvo-ohjelma sisälsi ensimmäisen koko valtionhallintoa koskevan valtavirtaistamisen toteuttamissuunnitelman. Sen neljä osa-aluetta olivat: 1) valtavirtaistamiskoulutus ja tietotuotanto; 2) lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi; 3) talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi; ja 4) ministeriöiden toimintojen valtavirtaistaminen. Toimeenpanolle asetettiin tiukat tavoitteet.

Poliittisista sitoumuksista ja selkeistä tavoitteista huolimatta valtavirtaistaminen ei vielä ohjelmakaudella vakiintunut ministeriöiden normaaliksi toimintatavaksi. Valtavirtaistamistyön suunnitelmalliseen edistämiseen ja välineiden, käytäntöjen ja koulutuksen kehittämiseen oli sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikössä ollut hyvin vähän resursseja ja muissa ministeriöissä ei juuri lainkaan (STM 2009b, 14). Vuonna 2006 laadittu selvitys valtavirtaistamisen etenemisestä osoitti, että perustiedot valtavirtaistamisen tavoitteista ja menetelmistä olivat ministeriöissä melko huonot (STM 2006).

Vuosina 2007–2009 valtavirtaistamisen kehittäminen sai kaivattuja lisäresursseja EU-rahoitteisista Sukupuolilimälasit-hankkeista. Hankkeiden avulla toteutettiin virkamiesten koulutuksia, tuettiin ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvoryhmien käynnistämistä ja kehitettiin valtavirtaistamista tukevia välineitä ja materiaaleja. Hankkeiden aikana käynnistettiin myös valtavirtaistamisen pidemmän aikavälin strateginen suunnittelutyö, tarkennettiin valtavirtaistamisen linjauksia ja aloitettiin seurantajärjestelmän rakentaminen. (STM 2009b.)

Strategiatyön tulokset näkyvät vuonna 2010 hyväksytyssä valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa sekä hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2012–2015. Tasa-arvoselonteko asettaa valtavirtaistamiselle neljä pitkän tähtäimen tavoitetta: 1) valtavirtaistamista koskevan säätelyn vahvistaminen; 2) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen valtionhallinnon toiminnan ja talouden suunnittelun avainprosesseihin; 3) Vahvan ohjausrakenteen luominen ja johdon tuen varmistaminen; 4) Koulutuksen ja tietotaidon kehittäminen (STM 2010, 32–33). Tiettyjen hallinnon prosessien valtavirtaistamisen ja koulutuksen oheen on nostettu tavoite parantaa

valtavirtaistamisen rakenteita sekä valtioneuvostotasolla että ministeriöissä. Tasa-arvo-ohjelmassa 2012–2015 oli ensimmäistä kertaa osio valtavirtaistamisen ohjaus- ja toimeenpanorakenteiden vahvistamiseen liittyville toimenpiteille (STM 2012a, 16).

3.2 SUOMEN VALTAVIRTAISTAMISMALLI

3.2.1 Valtavirtaistamisen käsite

Valtavirtaistamisen määrittelyä Suomessa on ohjannut etenkin Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmän prosessi- ja menetelmäkeskeinen määritelmä (STM 2010, 84)². Myös Pekingin toimintaohjelman vaikutus näkyy. Euroopan neuvoston määritelmän mukaisesti Suomessa on nähty keskeisenä prosessien muuttaminen ja se, että toimintavastuu on tavallisilla virkamiehillä. Suomalainen valtavirtaistamisen määritelmä on vuosien aikana kaventunut ja kattaa enää vain osan Euroopan neuvoston määritelmästä.

Ensinnäkin, periaatteellinen ulottuvuus, jossa korostuu tavoite tasa-arvon edistämisestä ja hallinnon muutoksesta ja joka oli läsnä vielä hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2004–2007, on siirretty sivuun. Esimerkiksi tasa-arvo-ohjelma 2012–2015 ei viittaa valtavirtaistamisen tasa-arvotavoitteeseen lainkaan: “Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella tarkoitetaan sitä, että kaikkia päätöksiä ja toimenpiteitä valmisteltaessa otetaan huomioon se, miten ne vaikuttavat naisiin ja miehiin” (STM 2012a, 14). Tasa-arvo on kadonnut myös valtavirtaistamisen käsitteestä. 2000-luvun alussa puhuttiin sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamisesta tai sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman valtavirtaistamisesta. Vuoden 2007 jälkeisissä asiakirjoissa valtavirtaistetaan pelkkää sukupuolinäkökulmaa. Suomessa valtavirtaistaminen nähdään pikemminkin tasa-arvon edistämistä tukevien hallinto- ja toimintatapojen kehittämisenä kuin strategiana varmistaa, että kaikki politiikat tukevat tasa-arvoa.

Tasa-arvon häivyttäminen erottaa Suomen muista Pohjoismaista, joissa valtavirtaistaminen nähdään keinona saavuttaa kansalliset tasa-arvotavoitteet. Tämä näkyy käsitteissä *jämställdhetsintegrering* ja *integrering av kjonnslikestilling*. Tanskassa aiemmin käytössä ollut termi *kon-mainstreaming* on korvattu termillä *ligestillingsvurdering*. (Ministeriet for Ligestilling og Kirke 2013, 3.)

Tasa-arvon sivuuttaminen valtavirtaistamisen käsitteissä ja määritelmässä on ongelmallista, sillä valtavirtaistaminen on lähtökohtaisesti keino edistää tasa-arvoa. Kun tasa-arvotavoitetta ei mainita, tulee keinosta helposti itse tarkoitus. Muutokset hallinnon prosesseissa eivät kuitenkaan välttämättä edesauta tasa-arvon saavuttamista. (Esim. Verloo 2005.) Lisäksi tasa-arvotavoitteen puuttumisen on havaittu hankaloittavan valtavirtaistamisen ymmärtämistä ja valtavirtaistamisen toimeenpanoa (Ylöstalo 2013).

Toiseksi, suomalaiset valtavirtaistamisen määritelmät muistuttavat huomattavasti sukupuolivaikutusten arvioinnin määritelmää. Ne keskittyvät siis yhteen valtavirtaistamisen menetelmään. Määritelmät (tasa-arvolaki mukaan lukien) viittaavat myös usein pelkkään valmistelu- ja päätöksentekovaiheeseen, eivät koko poliittiseen prosessiin, kuten Euroopan neuvoston määritelmä. Vaarana on, että valtavirtaistaminen typistyy myös käytännössä yhden tietyn menetelmän soveltamiseksi asioiden valmistelussa. Sukupuolivaikutusten arviointi valmisteluvaiheessa on kuitenkin vain yksi valtavirtaistamisen askel.

Sukupuolinäkökulma on suomalaisessa valtavirtaistamisessa ymmärretty alusta asti sekä miehiin että naisiin liittyvien näkökulmien huomioimisena (STM 2010, 84). Suomalainen

² “Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making” (Euroopan neuvosto 2004, 12). Euroopan neuvoston määritelmän käyttöä on kritisoitu liiasta teknokraattisuudesta sekä siitä, että se jättää valtavirtaistamisen tavoitteen epäselväksi (Verloo 2005, 354–55).

valtavirtaistamismalli välttää siten naiskeskeisyyden, joka on heikentänyt toimeenpanoa monissa maissa (Daly 2005, 441). Toisaalta, valtavirtaistaminen on ymmärretty Suomessa sukupuolineutraalien ja sukupuolisokeiden toimintatapojen murtajana (STM 2010, 85). Taustalla on ajatus siitä, että Suomessa sukupuolesta ei mielellään puhuta ja että sukupuolten tasa-arvon nähdään virheellisesti jo toteutuneen. Suomessa valtavirtaistaminen onkin nähty keinona tehdä sukupuoli näkyväksi. Suomalainen ”sukupuolinäkökulma” ei siten täysin vastaa kirjallisuudessa hahmoteltua *gender perspective* -ideaa. Suomalainen valtavirtaistamismalli tuo esiin naisia ja miehiä kahtena kategoriana, eikä rohkaise tarkastelemaan sukupuolta suhteena, johon liittyy hierarkioita ja valtaa. Voisikin sanoa, että Suomessa valtavirtaistetaan pikemminkin tasa-arvoisen kohtelun näkökulmaa sekä mies- ja naisnäkökulmaa kuin sukupuolinäkökulmaa käsitteen varsinaisessa merkityksessä.

3.2.2 Suhde tasa-arvopoliittikkaan

Suomessa valtavirtaistaminen on ollut kiinteässä suhteessa tasa-arvopoliittikkaan. Tämä ei ole ollut kaikkialla itsestäänselvyys. Esimerkiksi Iso-Britanniassa ja Espanjassa valtavirtaistaminen näyttäytyi 2000-luvun alussa irrallisena tasa-arvopoliittikan kokonaisuudesta (Daly 2005, 439). Vaikka valtavirtaistamista on myös Suomessa edistetty projektein, sen valtioneuvostotason suunnittelu ja ohjaus on alusta lähtien ollut tasa-arvoyksikön käsissä, ja valtavirtaistamista on säännelty ja ohjeistettu osana hallituksen tasa-arvo-ohjelmia.

Valtavirtaistamisen rooli tasa-arvopoliittikan kokonaisuudessa on hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa kasvanut ja selkiytynyt vuosien saatossa. Vuosien 2004–2007 ohjelma esitti valtavirtaistamisen yhtenä 15:sta ja vuosien 2008–2011 ohjelma yhtenä seitsemästä tasa-arvopoliittikan painopistealueesta. Tasa-arvo-ohjelman 2012–2015 rakenne (valtavirtaistaminen sekä tasa-arvopoliittikka ja -lainsäädäntö) heijastaa kaksoisstrategiaa, jossa valtavirtaistaminen ja tasa-arvopoliittiset toimenpiteet nähdään toisiaan täydentävinä.

Valtavirtaistamisen ja tasa-arvopoliittikan synergiassa on kuitenkin vielä kehitettävää. Vaikka valtavirtaistaminen on ohjelmatasolla osa tasa-arvopoliittikan kokonaisuutta, se on irrallinen, hallinnon kehittämiseen keskittyvä kokonaisuus tasa-arvopoliittikan sisällä. Tasa-arvopoliittikan linjaukset ja tavoitteet eivät ohjaa valtavirtaistamisen toimeenpanoa. Toisin on esimerkiksi Ruotsissa, jossa tasa-arvopoliittikan laajat tavoitteet toimivat valtavirtaistamisen horisonttina ja auttavat virkamiehiä muokkaamaan politiikkasisältöjä sellaisiksi, että ne tukevat tasa-arvoa (Sainsbury & Berqvist 2009; Regeringen 2012).

3.2.3 Kansainväliset ja kansalliset velvoitteet

Suomi on sitoutunut valtavirtaistamiseen YK:n ja Euroopan Unionin tasolla tehtyjen kansainvälisten sopimusten kautta.

- YK:n naisten oikeuksien yleissopimus (CEDAW), jonka Suomi allekirjoitti 1986, viittaa kaikkien viranomaisten velvollisuuteen edistää tasa-arvoa. CEDAW-sopimuksen toteuttamista valvova komitea suositteli vuonna 2008, että Suomen tulisi kehittää valtavirtaistamisen toimeenpanon koordinoitua, seuranta- ja arviointia.
- **Pekingin julistus ja toimintaohjelma** (1995) sitouttaa Suomen valtavirtaistamiseen tasa-arvon edistämisen strategiana. Toimintaohjelman strategisen tavoitteen H.2 ”sisällyttää naisnäkökulma lainsäädäntöön sekä julkishallinnon toimintaan, ohjelmiin ja hankkeisiin” toimenpiteet velvoittaa muun muassa sukupuolivaikutusten arviointiin, sukupuolinäkökulman sisällyttämiseen kaikkeen lainsäädäntöön ja politiikkaan, ja politiikkojen arviointiin sukupuolinäkökulmasta ja ministeriöiden toiminnan tarkastamiseen sukupuolinäkökulmasta. Tärkeänä pidetään myös yhteistyötä alan akateemisen ja nais- ja tasa-arvojärjestöjen kanssa. Toimintaohjelma velvoittaa myös tuottamaan sukupuolen mukaan

eriytynyttä tietoa (tavoite H.3). Euroopan tasa-arvoinstituutin mukaan Suomi täyttää toimintaohjelman vaatimukset erittäin hyvin (EIGE 2014).

- **EU:n perussopimus** on velvoittanut jäsenmaita valtavirtaistamiseen EU:n **toimivaltaan** liittyvissä asioissa Amsterdamin sopimuksesta (1997) lähtien.
- **Direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa** velvoittaa EU-maat valtavirtaistamaan työllisyyspolitiikassa: “Jäsenvaltioiden on otettava aktiivisesti huomioon pyrkimys miesten ja naisten tasa-arvoon laatiessaan ja pannesaan täytäntöön lakeja, asetuksia, hallinnollisia määräyksiä, politiikkoja ja toimintaa tässä direktiivissä tarkoitetuilla aloilla.”

Kansallisella tasolla valtavirtaistamiseen velvoittavat tasa-arvolaki, hallitusohjelmat ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmat.

- Valtavirtaistamisen lakiperusta on **tasa-arvolaki** (609/1986). Nykyinen valtavirtaistamispykäälä (§4) vuodelta 2005 vaatii viranomaisia edistämään naisten ja miesten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä **luomaan** ja vakiinnuttamaan hallinto- ja toimintatavat, joilla tasa-arvon edistäminen varmistetaan asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Valtavirtaistamisen kannalta on merkittävää, että tasa-arvolaki kieltää paitsi välittömän, myös välillisen syrjinnän (§7). Jokin itsessään sukupuolen suhteen neutraalilta vaikuttava menettelytapa (laki, hallintopäätös jne.) voi siis olla välillisesti syrjivä, jos naiset tai miehet voivat joutua sen vaikutuksesta epäedulliseen asemaan. Nämä tilanteet, jotka sukupuolivaikutusten arvioinnit pystyvät tuomaan esiin, ovat siis paitsi ongelmallisia tasa-arvon näkökulmasta, myös syrjintänä kiellettyä toimintaa (Nousiainen 2004, 11). Tasa-arvolaki velvoittaa paitsi jokaista julkista organisaatiota (ministeriöt, kunnat jne.), myös jokaista virkamiestä ja -naista.
- **Hallitusohjelmat** ovat sisältäneet valtionhallintoa koskevan valtavirtaistamissitoumuksen vuodesta 1999 lähtien. Hallitusohjelmien valtavirtaistamiskirjaukset ovat tärkeitä, sillä hallitusohjelmien keskeisen aseman vuoksi niillä on auktoriteettia kautta valtionhallinnon.
- **Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat** muuttavat hallitusohjelmien yleiset tasa-arvokirjaukset toteutettaviksi ja seurattaviksi toimenpiteiksi. Ohjelmat listaavat ministeriöitä velvoittavat valtavirtaistamistoimenpiteet.
- **Valtioneuvoston tasa-arvoselonteko** (2010) asettaa valtavirtaistamiselle julkilausutut, poliittisesti hyväksytyt pitkäjähtäimen tavoitteet ja varmistaa siten, ettei valtavirtaistamisen toimeenpano riipu pelkästään vaihtuvien hallitusten prioriteeteistä.

Suomessa ei, kuten useimmissa muissakaan EU-maissa, ole laadittu erillisiä valtavirtaistamislakeja, -strategioita tai -toimenpideohjelmaa. Tästä johtuen Suomesta puuttuu poliittisesti hyväksytyt asiakirjat, jossa sitovasti listattaisiin valtavirtaistamisen toimintatavat valtionhallinnossa ja nimettäisiin vastuutahot. Esimerkiksi Ruotsin valtavirtaistamisstrategia erittelee vastuutahoja (Regeringen 2012, 6–7).

3.2.4 Strategia

Suomen valtionhallinnon valtavirtaistamisen strategia rakentuu tällä hetkellä kahden pilarin varaan. Ensimmäinen on valtavirtaistamistoimien kohdistaminen valtionhallinnon **avainprosesseihin**. Keskittyminen tiettyihin prosesseihin on ollut osa suomalaista valtavirtaistamismallia jo 2000-luvun alusta lähtien, jolloin sukupuolivaikutusten arviointia alettiin soveltaa nimenomaan lainvalmisteluun. Muut tällä hetkellä tunnistetut avainprosessit ovat talousarvioesitysten laatiminen, tilastointi, tulosohejaus, hankkeet ja ohjelmat (STM 2010, 85). Nämä kaikki olivat jossain muodossa mukana jo valtavirtaistamisen toteuttamissuunnitelmassa 2004-

–2007. Toinen, uudempi valtavirtaistamisstrategian pilari on **valtavirtaistamisen rakenteiden** luominen ja vakiinnuttaminen valtioneuvostotasolla ja ministeriöissä. Tärkeää osa tätä pilaria on ollut toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien perustaminen ministeriöihin.

Prosesseihin keskittyvään lähestymistapaan liittyy sekä etuja että ongelmia. Avainprosesseja korostamalla nostetaan esiin tärkeimpiä paikkoja, joihin sukupuolinäkökulma on saatava mukaan ja vältetään “kaikkiällä-mutta-ei-missään”-ongelma. Prosesseihin keskittyminen saattaa helpottaa toimeenpanoa, sillä osalle virkamiehistä ja -naisista voidaan tarjota heidän työkuvaansa sopivaa koulutusta ja ohjeistusta. Prosessilähestymistavan vaarana on kokonaiskuvan kadottaminen: valtavirtaistaminen typestyy pieniksi – vaikkakin merkittäviksi – toisistaan irrallisiksi alueiksi, ja iso osa valtionhallinnon päivittäistä työtä jää avainprosessien ulkopuolelle. Keskityttäessä vertikaalisiin prosesseihin, horisontaaliset prosessit jotka liittyvät poliittisen prosessin eri vaiheisiin (analyysi, suunnittelu, päätöksenteko, toimeenpano, seuranta, arviointi) jäävät usein huomiotta.

Suomalaisen valtavirtaistamisstrategian punaisena lankana on alusta asti ollut **yksinkertaisuus ja käytännönläheisyys**. Keskeinen osa Suomen valtavirtaistamisella on, että potentiaalisesti vaikea ja monimutkainen asia esitetään yksinkertaisena ja helppona toteuttaa. Menetelmien ja materiaalien kehittämisessä lähtökohtana on ollut palaute, jonka mukaan valtavirtaistaminen koetaan liian monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi asiaksi (STM 2009b, 22). Valtavirtaistamisoppaissa valtavirtaistamisen esitetään osana viranomaisten jokapäiväistä työtä, joka ei vaadi paljoa ylimääräistä aikaa ja tietotaitoa.

Suunnittelutyötä on ohjannut pyrkimys sovittaa valtavirtaistaminen valtionhallinnon käytännön työhön. On pyritty identifioimaan keskeiset hallinnon prosessit sekä tärkeät hallinnollisen suunnittelun ja päätöksenteon paikat (ministeriöiden johtoryhmät, jne.), ja integroimaan valtavirtaistaminen näihin. Keskeinen päämäärä on ollut valtavirtaistamisohjeistuksen sisällyttäminen eri prosesseja koskeviin, valtioneuvostotasoihin yleisiin ohjeistuksiin. Tässä on onnistuttu lainvalmistelun, talousarvion laadinnan ja tulosohjauksen suhteen.

3.2.5 Menetelmät³

Suomessa valtavirtaistamista ajatellaan pikemminkin vertikaalisten prosessien kuin menetelmien kautta, eivätkä valtavirtaistamisoppaat tarjoa listoja menetelmistä. Keskeisin ja pisimmälle kehitetty valtavirtaistamisen menetelmä Suomessa on ollut sukupuolivaikutusten arviointi (suva). Myös muita menetelmiä on käytössä: koulutus, sukupuolieriytyneiden tilastojen tuotanto, tiedontuotanto ja tutkimus, toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu, arviointi. Joidenkin metodien käyttö on ollut ohjeistetumpaa ja systemaattisempaa kuin toisten.

Kehittyneet menetelmät:

- *Sukupuolivaikutusten arvioinnin* menetelmää kehitettiin jo ensimmäisen valtavirtaistamisprojektin aikana (Horelli & Saari 2002). Ensimmäiset viralliset suvaohjeet kehitettiin sosiaali- ja terveysministeriössä, ja ne koskivat lainvalmistelua (STM 2002b). Tasa-arvoyksikön suvaohjeet (STM 2007a) ohjaavat kokonaisvaltaiseen, koko prosessin kattavaan analyysiin, jonka aikana tulisi kuulla asiantuntijoita ja sidosryhmiä. Sukupuolivaikutusten arvioinnista on kuitenkin käytännössä tullut tekninen instrumentti, joka etenkin lainvalmistelun yhteydessä on vain yksi vaikutusarviointi muiden joukossa. Kuten myös monissa muissa EU maissa, on sukupuolivaikutusten arviointi yhä keskittynyt lainvalmisteluun, ja ohjelmien ja hankkeiden suvauksia tehdään vain vähän (Elomäki 2013b; Yellow Window 2013, 8). Vertailevan tutkimuksen mukaan Suomi on yksi harvoista EU-maista,

³ Valtavirtaistamisen menetelmistä on monenlaisia listoja. Euroopan neuvosto (2004, 19–22) on jakanut menetelmät kolmeen osaan: analyysiin, koulutukseen ja osallistumiseen ja konsultointiin. Euroopan tasa-arvoinstituutti luokittelee menetelmät tiedon tuottamiseen, poliittisen prosessin toimeenpanoon ja arviointiin, poliittisen prosessin käynnistämiseen sekä koulutukseen.

joissa sukupuolivaikutusten arviointia tehdään säännöllisesti ja joissa siihen sisältyy todellista analyysia (Yellow Window 2013, 8–10.). Suomalainen suva ei kuitenkaan ole syvälinen, asiantuntijavetoinen sukupuolianalyysi, kuten esimerkiksi Hollannissa kehitetty menetelmä (Roggeband & Verloo 2006).

- *Koulutuksen* merkitys valtavirtaistamisessa on ymmärretty alusta lähtien, mutta resurssien puute on estänyt niiden järjestelmällisen ja kattavan järjestämisen. Keskitetysti järjestetyt koulutukset on pyritty teemoittamaan ja/tai räätälöimään ministeriökohtaisesti. (Ks. 4.3.)
- *Tiedontuotanto ja tutkimus.* Useissa ministeriöissä tuotetaan sukupuolinäkökulman sisältäviä ja/tai tasa-arvoon liittyviä selvityksiä. Myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteet sisältävät yleensä muutamia selvityksiä ja tutkimuksia. Tasa-arvotiedon keskus Minnan perustaminen 2009 paransi tasa-arvotiedon saatavuutta.
- *Tasa-arvosuunnittelu.* Toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu on yleistynyt ministeriöissä huomattavasti viime vuosina, vaikka hallituksen tasa-arvo-ohjelmat eivät velvoita ministeriöitä menetelmän käyttöön. (Katso 4.2)
- *Tilastojen* tuotannolla ja käytöllä on suomalaisessa vavi-mallissa keskeinen rooli. Tilastot tuotetaan pääsääntöisesti sukupuolittain eriteltyinä, mutta niiden analyttisessä käytössä on yhä puutteita. (Ks. 4.1.4)

Menetelmiä, joita pitää vahvistaa:

- *Seurannan* käyttö valtavirtaistamisen menetelmänä ei ole järjestelmällistä, eikä siihen ole ohjeistusta. Ministeriöitä rohkaistaan sisällyttämään sukupuolinäkökulma toimintansa seurantaan (STM 2009b, 35), mutta siihen ei ole poliittista velvoitetta. Sukupuolittain eriteltyjen seurantaindikaattorien ja erityisten tasa-arvoindikaattorien puute vaikeuttaa sukupuolinäkökulman sisällyttämistä seurantaan.
- Ohjelmien, hankkeiden ja politiikka-alojen *arviointia* sukupuolinäkökulmasta tehdään Suomessa jonkin verran. Sukupuolinäkökulmasta on arvioitu viime vuosina esimerkiksi korkeakoulutusta ja tutkimusta (Brunila 2009a), koulutusta (Kuusi ym. 2009), liikunta-alaa (Turpeinen ym. 2011) ja verotusta (Haataja ym. 2014). Ohjelmista ja hankkeista erityisiä sukupuolta ja tasa-arvoa tarkastelevia arviointeja on tehty lähinnä EU-rahoitteisten ohjelmien yhteydessä (Kumpulainen ym. 2005; Pitkänen ym. 2012). Arviointi on tärkeää yhtäältä, koska se luo perustan uudistuksille ja mahdollistaa sukupuolinäkökulman sisällyttämisen tulevaisuudessa ja toisaalta, koska sen avulla voidaan mitata valtavirtaistamisen tuloksia. Myös valtavirtaistamisen toimeenpanoa on tärkeä arvioida erillisin selvityksin. Näin on tehty esimerkiksi puolustusministeriössä (Ylöstalo 2013).
- *Sidosryhmien osallistamista* ei Suomessa nähdä varsinaisena valtavirtaistamisen menetelmänä. Todennäköisimmin tasa-arvotoimijat pääsevät osallistumaan asioiden valmisteluun julkisten kuulemisten, lausuntopyyntöjen ja valmistelevien työryhmien kautta, kun asialla on selkeä yhteys tasa-arvoon. Sukupuolivaikutusten arviointiohjeet suosittelevat asiantuntijoiden ja sidosryhmien konsultointia, mutta näin tehdään vain harvoin. Mitä heikompi valmisteltavan asian yhteys tasa-arvoon, sitä vähemmän sidosryhmien osallistumiselle on tilaa. Poliitiikka-aloilla on omat avainsidosryhmänsä, joiden osallistuminen nähdään tärkeämmäksi kuin toissijaisiksi nähtyjen tasa-arvotoimijoiden. (Elomäki 2013a.) Hyvä esimerkki sidosryhmien osallistamisesta on Maahanmuutto 2020 -strategian sukupuolivaikutusten arviointi, joka toteutettiin työpajassa, johon kutsuttiin mukaan useiden kansalaisjärjestöjen edustajia (OM 2013). EU-rahoitteisten ohjelmien säännöt vaativat, että naisjärjestöjen ja muiden tasa-arvotoimijoiden edustajia on mukana ohjelmien seurantarhmissä.
- *Sukupuolibudjetointi* ei käsitteenä ole Suomen valtionhallinnossa käytössä. Talousarvioiden laatiminen on yksi valtavirtaistamisen avainprosesseista, mutta käytetty menetelmä ei täysin vastaa sukupuolibudjetoinnin ideaa, sillä siinä ei tarkastella määrärahojen jakaantumisen vaikutusta sukupuolen kannalta.
- *Sukupuolianalyysi (gender analysis)* ei ole osa suomalaista valtavirtaistamismallia. Sukupuolianalyysiksi luokitellaan useita menetelmiä, jotka paljastavat sukupuolten välisiin suhteisiin liittyvän epätasa-arvon ja vallan vaikutuksia tiettyihin kysymyksiin. Idealisesti

sukupuolianaalyysi on osa politiikkasisältöjen suunnittelua kaikilla politiikka-alueilla ja auttaa tasa-arvotavoitteiden ja –indikaattorien kehittämisessä. Sukupuolianaalyysi tarjoaa analyttisen kehyksen muille valtavirtaistamisen metodeille, kuten sukupuolivaikutusten arvioinnille.

3.2.6 Organisaatio ja vastuunjako

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön sijoitettu tasa-arvoyksikkö (TASY) vastaa valtavirtaistamisen valtioneuvostotason suunnittelusta, ohjauksesta ja seurannasta. Se on alusta asti huolehtinut valtavirtaistamisen käsitteen, strategian ja menetelmien kehittämisestä. TASY antaa pyydettyessä ja resurssiensa puitteissa tukea ministeriöille, mutta se ei suorita valtavirtaistamista niiden puolesta.

Vastuuta ministeriöiden toimintojen valtavirtaistamisesta on vuodesta 2008 lähtien siirretty tasa-arvoyksiköltä ja ministeriöiden yksittäisiltä tasa-arvohenkilöiltä ministeriöiden koko organisaatiolle. Tätä silmälläpitäen hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011 velvoitti ministeriöt perustamaan toiminnallisen tasa-arvotyöryhmän. (STM 2010, 90.) Ryhmien tarkoitus on hoitaa valtavirtaistamisen suunnittelu, koordinaatio ja seuranta kussakin ministeriössä. Yhdessätoista ministeriössä on tällä hetkellä henkilö, jonka työnkuvaan kuuluu tasa-arvon edistäminen ja/tai valtavirtaistaminen.

Käytännössä vastuu valtavirtaistamisesta on tavallisilla virkamiehillä. Vaikka ministerien, ministeriön johtoryhmien, johdon ja valmistelevien työryhmien rooli ja merkitys valtavirtaistamisessa ymmärretään (esim. STM 2009a, 15), ei näiden toimijoiden roolia ja velvollisuuksia ole määritelty velvoittavalla tavalla.

Ministeriöiden välinen koordinaatio on tutkimuksessa todettu tärkeäksi valtavirtaistamisen toimeenpanossa. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä on tarjonnut poikkihallinnollisen foorumin valtavirtaistamisen suunnitteluun vuodesta 2004 lähtien. Kullekin hallituskaudelle asetetussa ryhmässä on korkean tason edustaja jokaisesta ministeriöstä, ja se suunnittelee hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa ja seuraa sen toimenpiteiden toteutumista. Ryhmä osallistuu tasa-arvo-ohjelman valtavirtaistamistoimenpiteistä päättämiseen ja seuraa toimenpiteiden toteutumista. Etenkin ohjelmakaudella 2004–2007 ryhmä otti aktiivisesti osaa valtavirtaistamisen kehittämiseen, muun muassa tekemällä ministeriöille suosituksia. Nykyään sen rooli on pienempi, mutta valtavirtaistamisen kehittämistyö ja toimeenpano hyötyisi siitä, että valtavirtaistamista koordinoiva poikkihallinnollinen taho antaisi tarvittaessa ministeriöille toimitasuosituksia.

Toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien verkosto toimii epävirallisena kehittämiskeskustelun ja tiedonvaihdon foorumina ja tarjoaa tukea valtavirtaistamisen toimeenpanoon. Sen tapaamiset tuovat yhteen ihmiset, jotka ovat vastuussa valtavirtaistamisen koordinoinnista ministeriöissä. Verkostolla ei ole vaikutusvaltaa.

3.2.7 Resurssit

Valtavirtaistamistyön resurssit ovat vähäiset sekä valtioneuvostotasolla että ministeriöissä. Valtioneuvostotason koordinaatiosta vastaavalla tasa-arvoyksiköllä on tällä hetkellä käytössään osa kahden ihmisen työpanoksesta, yhteensä alle yksi henkilötyövuosi. Ministeriöissä valtavirtaistamiseen käytettävät henkilöresurssit vaihtelevat selvästi. Jossain ministeriössä tämä henkilö käyttää valtavirtaistamistyöhön vain yhden päivän kuukaudessa, toisaalla työhön käytetään 3–4 henkilötyökuukautta, tai eri ihmisten työpanoksesta yhteenlaskettuna noin yhden henkilötyövuoden verran. (STM 2014, 2.)

Valtavirtaistamisen valtioneuvostotason kehittämistyö rahoitetaan tasa-arvoyksikön määrärahoista. Niillä on teetetty muutamia selvityksiä ja järjestetty koulutuksia, mutta taloudellisia

resursseja järjestelmälliseen ja kattavaan koulutustoimintaan tai uusien menetelmien ja tukimateriaalin kehittämiseen ei ole. Ministeriöiden valtavirtaistamiseen kohdentamista taloudellisista resursseista ei ole tietoa, mutta on todennäköistä, että niitä on vähän tai ei lainkaan. Pysyvien määrärahojen puuttuessa valtavirtaistamista on edistetty hankerahoituksen turvin. Vuosien 2007–2009 EU-rahoitteisten, TASY:n koordinoimien Sukupuolisilmäläsit-hankkeiden aikana järjestettiin koulutuksia ja kehitettiin valtavirtaistamisen strategiaa, seuranta ja tukimateriaaleja. Työ- ja elinkeinoministeriössä on vuosina 2007–2013 ollut rakennerahastojen valtavirtaistamiseen liittyvä Valtava-hanke.

3.2.8 Seuranta

TASY on seurannut lainsäädäntöhankkeiden sukupuolivaikutusten arviointia sekä sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä ministeriöiden talousarvioihin jo useiden vuosien ajan. Seuranta on vuosien aikana viety laadullisempaan suuntaan kehittämällä indikaattoreita, jotka tarkastelevat lakiesitysten ja talousarviotekstien sukupuoli- ja tasa-arvomainintojen kattavuutta. Käytössä olevat indikaattorit eivät kuitenkaan kata analyysin perusteellisuutta ja siitä vedettyjen johtopäätösten paikkansapitävyyttä. Sukupuolinäkökulman mukanaoloa toimeenpanossa eikä lakien ja määrärahapäätösten konkreettisia sukupuoli- ja tasa-arvovaikutuksia seurata.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015 velvoittaa jokaisen ministeriön raportoimaan valtavirtaistamistoimistaan TASY:lle, joka on vuodesta 2012 alkaen koonnut vuosittaisen raportin hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan kirjattujen valtavirtaistamistoimenpiteiden toteutumisesta (STM 2012b; STM 2013b; STM 2014). Vuosittaiset seurantaraportit ovat tärkeä askel eteenpäin. Ne korostavat yhdessä sovittujen vavi-toimenpiteiden sitovuutta, tunnistavat osaluueita, joilla kunkin ministeriön tulisi parantaa, ja tarjoavat säännöllisen katsauksen edistymisestä ja takapakeista. Raportit tukevat ministeriöiden vavi-työtä tarjoamalla mahdollisuuden vertailuun ministeriöiden kesken. Hyvin suoriutuvat ministeriöt saavat niistä tunnustusta ja huonommin suoriutuvat toivottavasti motivaatiota parantaa tilannetta.

Valtavirtaistamista seurataan myös osana hallituksen tasa-arvo-ohjelmien seuranta. Tämä prosessi on tärkeä kahdesta syystä. Ensinnäkin, tasa-arvo-ohjelman seuranta on julkinen prosessi, toisin kuin TASY:n suorittama vuosittainen seuranta. Seurannan yhteydessä järjestetään kuulemistilaisuuksia asiantuntijoille ja sidosryhmille, ja tasa-arvo-ohjelman väli- ja loppuraportit julkaistaan. Toiseksi, koko hallitus käsittelee väli- ja loppuraporttia ja tieto etenemisestä ja ongelmista tulee ministereiden tietoon.

3.3 SUOMEN MALLIN ERITYISPIIRTEET

Suomen valtavirtaistamismalli on hallinnollinen ja prosessikeskeinen. Squiresin kolmijaossa se olisi sisällyttävä (Squires 2005). Näkökulmasta riippuen mallin voi nähdä käytännönläheisenä tai teknokraattisena. Sen lähtökohtana on pikemminkin valtavirtaistamisen sovittaminen olemassa oleviin hallinnon rakenteisiin kuin (feministinen) valtavirtaistamisen teoria ja hallinnon rakenteiden muutos. Teknokraattiset tendenssit, jotka olivat läsnä jo kymmenen vuotta sitten, ovat viime aikoina vahvistuneet entisestään, kun valtavirtaistamista on määrätietoisesti kehystetty hallinnon kehittämisenä pikemminkin kuin tasa-arvon edistämisenä. Suomen valtavirtaistamismalli poikkeaa kuitenkin muiden Pohjoismaiden valtavirtaistamismalleista siinä, että tasa-arvon edistämisen tavoite on siinä jätetty sivuun.

Myös monissa muissa maissa on (osin Pekingin toimintaohjelman ja sen seurannan velvoittamana) nostettu esiin tiettyjä valtavirtaistamiselle tärkeitä valtionhallinnon prosesseja, kuten juuri lainvalmistelu ja talousarvion valmistelu. Vaikka avainprosessi-strategia ei ole ainutlaatuinen, asetetaan Suomessa kuitenkin monia muita EU-maita selvemmin vertikaaliset prosessit etusijalle. Vaihtoehtoisesti valtionhallinnon prosesseja voisi tarkastella *poliittisen prosessin*

näkökulmasta. Tällöin ei kysytä, kuinka tietty vertikaalinen prosessi, kuten vaikka lainvalmistelu, valtavirtaistetaan, vaan keskitytään poliittisen päätöksenteon eri vaiheisiin: analyysiin, suunnitteluun ja päätöksentekoon, toimeenpanoon ja seurantaan ja arviointiin. Näin tehdään esimerkiksi Belgiassa (Institute for the Equality of Women and Men, 2011).

Keskittyminen avainprosesseihin on johtanut siihen, ettei valtavirtaistamista ole juuri pohdittu menetelmien (esimerkiksi menetelmät asiantuntijoiden ja sidosryhmien konsultointiin, arviointiin jne.) kehittämisen näkökulmasta. Esimerkiksi Ruotsin valtavirtaistamismanuaali keskittyy menetelmiin, joita organisaatiot ja virkamiehet- ja naiset voivat soveltaa tilanteisiin ja toimintoihin sopivilla tavoilla (Gender Mainstreaming Support Committee 2007). Sukupuolivaikutusten arviointi on Suomessa kehittynein menetelmä, joka on muodostunut niin tärkeäksi, että valtavirtaistaminen tyypistyy usein suvaksi. Vaikka suomalainen suva-menetelmä on alun perin ideoitu koko poliittisen prosessin kattavaksi analyysiksi, jossa tasa-arvovaikutusten tunnistaminen on tärkeässä asemassa, on käytännössä usein kyse valmisteluvaiheeseen keskittyvästä teknisestä toimenpiteestä.

Suomessa valtavirtaistaminen on keskittynyt valtionhallintoon. Alue- ja kuntatasolla valtavirtaistamista on muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta tehty vähän, ja siitä on vain vähän tietoa. Valtavirtaistamista ei ole määrätietoisesti viety valtion alue- ja paikallishallintoon, kuten esimerkiksi Ruotsissa. Tämä on ollut tietoinen valinta, sillä kunnat ovat itse vastuussa omasta tasa-arvonedistämistyöstään ja voimavarat on haluttu keskittää valtionhallintoon. Valtionhallinto on pyrkinyt edistämään valtavirtaistamista kunta- ja aluetasolla hankkeiden avulla (esim. Valtavirtaistaminen käytäntöön 2010–2012), mutta valtavirtaistaminen paikallishallinnossa on riippunut enimmäkseen alueiden ja kuntien omasta aktiivisuudesta. Valtavirtaistaminen kunnissa olisi tärkeää, sillä kunnissa toimeenpannaan monet valtionhallinnossa valmisteluista laeista ja päätöksistä ja tarjotaan kansalaisille tärkeät palvelut. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluita, koulutusta ja maahanmuuttajien kotouttamista koskevien päätösten todelliset sukupuolivaikutukset havaitaan vasta, kun päätökset toimeenpannaan kunnissa. Kuntien vastuulla on myös, että päätökset toimeenpannaan sukupuolinäkökulma huomioiden, ja että ne eivät syrji ketään sukupuolen perusteella välittömästi tai välillisesti. (Lue lisää Tanhua & Lehtinen 2011.)

4 AVAINPROSESSIT

4.1 LAINVALMISTELU

Lainsäädäntöhankkeiden sukupuolivaikutusten arviointi (suva) on ollut mukana hallitusohjelmassa vuodesta 1999 lähtien (Lipponen II). Ensimmäinen lakihankkeen suva tehtiin tiettävästi vuonna 2000 työsopimuslain valmistelun yhteydessä jälkikäteisarviointina (Siukola 2006, 46). Ennakoarvioinnin menetelmää kehitettiin ja pilotoitiin sosiaali- ja terveysministeriössä, ja *Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa* julkaistiin vuonna 2002. Kehitetyn menetelmän tarkoitus oli pyrkiä ”etukäteen selvittämään lain vaikutukset naisiin ja miehiin, jotta lakia sovellettaessa ei aiheutettaisi välillisesti syrjiviä sukupuolivaikutuksia.” Tavoitteena oli myös arvioida, edistääkö laki naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Vastuu arvioinnin tekemisestä osoitettiin lakiesityksen valmistelijalle tai työryhmälle. (STM 2002b.) Valtavirtaistamisen toteuttamissuunnitelma 2004–2007 asetti tavoitteeksi lakihankkeiden sukupuolivaikutusten arvioinnin laajentamisen koko valtionhallintoon vuoteen 2006 mennessä (STM 2005, 33).

Strategia on ollut integroida suva lainvalmistelua käsittelevään ohjeistukseen ja vaikutusten arvioinnin kehittämiseen ja esittää se laadukkaana lainvalmistelun osana. Strategian mukaisesti sukupuolivaikutusten arviointi sisällytettiin vuonna 2004 hallituksen esityksen laatimisohjei-

siin (OM 2004). Tämän lisäksi tasa-arvoyksikkö tuotti suvaoppaan, joka tarjosi tarkempia ohjeita sekä tietoa tasa-arvosta eri elämänalueilla. Lainvalmistelijoille tarjottiin suvakoulutusta. (STM 2007b, 69–70.)

Kuitenkin vuonna 2005 vain 13 prosentissa lakiesityksiä (31 esitystä) mainittiin sukupuolivaikutukset. Varsinainen arviointi oli mukana 15 esityksessä. (STM 2007b, 70.) Vaatimattoman määrän syyksi nähtiin vaikutusarviointien puutteellinen suorittaminen yleensä, tasa-arvotuntemuksen puute ja se, ettei ohjeistusta sukupuolivaikutusten arviointiin oltu annettu valtioneuvoston periaatepäätöksellä toisin kuin monien muiden vaikutusten arviointien ohjeistus (STM 2006, 45–47).

Ongelmiin puututtiin. Suva linkitettiin vaikutusarvioinnin kehittämistyöhön, ja vuonna 2007 suvaohjeistus sisällytettiin valtioneuvoston uusiin Säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeisiin (OM 2007). Ohjeissa ”vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon” on yksi ”muiden yhteiskunnallisten vaikutusten” arvioinnin osa-alueesta. Sukupuolisilmäläsit-projektit lisäsivät tarjottavan koulutuksen määrää vuosina 2008 ja 2009 (STM 2009b, 17–21).⁴ Toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien perustaminen paransi ainakin teoriassa ministeriöiden edellytyksiä tukea suvausten laatimista ja seurata tilannetta⁵. Parempi ohjeistus, lisääntynyt koulutus ja uudet valtavirtaistamisen rakenteet eivät vaikuttaneet suvausten määrään odotetusti. Vuosina 2007–2009 sukupuolivaikutuksia eritteli tarkemmin yhä alle kymmenesosa esityksistä (2008: 6,4 %), ja maininta sukupuolivaikutuksista puuttui kokonaan yli 85 prosenttia esityksistä (STM 2011a, 22). Sukupuolivaikutukset maininneiden esitysten osuus jopa laski vuosina 2008–2010 (STM 2011b).

Negatiivinen kehitys on sittemmin pysähtynyt, mutta edistyksestä ei voi puhua. Vuonna 2013 sellaisten lakiesitysten osuus, joissa sukupuolivaikutuksia tai kohdentumista oli arvioitu, oli 11,6 prosenttia, mikä on vähemmän kuin vuonna 2012 (14,1 %), mutta enemmän kuin vuonna 2011 (10,7 %). Vain noin kolmasosa vuosina 2012 ja 2013 tehdyistä arvioinneista eritteli sukupuolivaikutuksia tarkemmin. Kaikissa ministeriöissä sukupuolivaikutuksia erittelevien lakiesitysten määrä ja osuus vaihtelevat vuosittain.

Määrällisesti eniten arviointeja tehdään sosiaali- ja terveysministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä, opetus ja kulttuuriministeriössä ja sisäministeriössä. Nämä ministeriöt pärjäävät hyvin myös, kun mitataan sukupuolivaikutusten arviointien suhteellista määrää. Suvattujen lakiesitysten osuus on ollut säännöllisesti kohtuullinen (yli 20 %) myös puolustusministeriössä.

Arviointien laadussa on puutteita. Sen lisäksi, että sukupuolivaikutuksia ei yleensä eritellä tarkemmin, ei lakiesitysten vaikutusta sukupuolten tasa-arvoon välttämättä tunnisteta. Monet arvioinnit nojaavat sukupuolittain eriteltyihin tilastoihin, mutta vain harva tarkastelee tilastoja analyttisesti ja tunnistaa erojen taustalla mahdollisesti piilevän epätasa-arvon. Monissa arvioinneissa eritellään lain kohdentumista miehiin ja naisiin, mutta ei arvioida sen vaikutusta tasa-arvoon.

Laatuongelmien taustalla on valmistelijoiden puutteellisen sukupuoli- ja tasa-arvotietämyksen ohella kaksi tekijää. Ensinnäkin, Suomessa sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmä perustuu kapealle näkemykselle tasa-arvosta tasa-arvoisena kohteluna ja yhtäläisinä mahdollisuuksina (STM 2007a, 9; OM 2007, 36). Suvauksen tasa-arvoa edistäväksi päämääräksi nähdään syrjinnän estäminen, mutta tasa-arvolaisissa käsiteltyä epäsuoraa syrjintää ei juuri analysoida. Rakenteellinen epätasa-arvo ja siihen puuttuminen jää sivuun. Tästä johtuen arvioinnit päätyvät usein siihen, että sukupuolivaikutuksia ei ole, koska lakiesitys kohtelee miehiä ja naisia samalla tavalla. Toiseksi, osana muuta vaikutusten arviointia sukupuolivaiku-

⁴ Projektien jälkeen sukupuolivaikutusten arviointia on käsitelty yleisissä vaikutusten arviointi -koulutuksissa (STM 2011, 22; STM 2013a, 10), mutta varsinaisia sukupuolivaikutusten arviointi -koulutuksia on ollut vähän. Tilanne parantui vasta syksyllä 2013, kun jokaisessa ministeriössä järjestettiin ministeriöiden räätälöity koulutus sukupuolivaikutusten arvioinnista lainsäädäntöhankkeissa.

⁵ Toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä osallistuu sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeen selvittämiseen tai varsinaiseen arviointiin muutamassa ministeriössä (2011 neljässä, 2012 kolmessa).

tusten arviointi jää lähes väistämättä pinnalliseksi, ellei valmistelijaa erikseen ohjata käyttämään siihen resursseja. Sukupuolivaikutusten arvioinnista onkin käytännössä tullut tekninen instrumentti, jonka mekaaninen soveltaminen on muodostunut sisältöä ja tasa-arvonedistämistavoitetta tärkeämmäksi.

Sukupuolivaikutusten arviointien vaikutusta lakihankkeiden sisältöön tai lakien toteutuneita sukupuolivaikutuksia ei seurata. Esimerkkejä viimeaikaisista sukupuolivaikutusten arvioinneista, jotka olisivat vaikuttaneet lakiesityksen sisältöön, on vaikea löytää (Elomäki 2013b). Tämä johtuu yhtäältä siitä, että vain harva suva tunnistaa merkittäviä vaikutuksia, toisaalta siitä, että suvaukset tehdään muiden vaikutusarviointien tavoin usein vasta lainsäädäntöhankkeen loppupäässä, eivätkä ne ehdi vaikuttaa esityksen sisältöön (Siukola 2006, 46). Suvien tulokset saatetaan myös jättää huomiotta (Ylöstalo 2013). Tilanne on samankaltainen myös useimmissa muissa EU-maissa. Vain neljä maata (Espanja, Ruotsi, Ranska ja Puola) raportoi vuonna 2013, että lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnit johtivat muutoksiin ”useimmissa tapauksissa” (EIGE 2014, 61).

4.2 TALOUSARVIO

Talousarvion valtavirtaistaminen sai alkusysäyksen Pohjoismaiden ministerineuvoston tasa-arvoyhteistyöstä 2000-luvun alussa. Vaatimus talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnista kirjattiin Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan, ja se oli yksi valtavirtaistamisen toimeenpanosuunnitelman 2004–2007 neljästä osa-alueesta. Tarkoitus oli luoda talousarvion sukupuolivaikutusten arviointiin käytännöt STM:ssä toteutettavan pilottihankkeen avulla. (STM 2005, 33.)

Pilottihankkeessa, joka oli osa pohjoismaista sukupuolibudjetoitihanketta, tehtiin selvitys sosiaali- ja terveysministeriön talousarvion tasa-arvo- ja sukupuolivaikutuksista. Selvitys tarkasteli muun muassa tulonsiirtoja ja verotusta sukupuolinäkökulmasta (Haataja ym. 2006). Pilotin perusteella suositeltiin, että talousarviossa todettaisiin ministeriöiden tasa-arvotavoitteet ja ne keinot, joilla näihin pyritään. Sukupuolivaikutusten arviointia ei nähty sopivaksi menetelmäksi, mutta suositeltiin että talousarvioon sisältyvät muutokset, joilla on merkittäviä sukupuolivaikutuksia, olisi syytä mainita. (STM 2007b, 71.) Vuoden 2007 budjetin valmisteluohjeisiin lisättiin STM:n ja valtionvarainministeriön neuvottelujen tuloksena talousarvion valtavirtaistamiseen velvoittava ohjeistus: ”Pääloukkaperusteluissa esitetään yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen vaikuttavasta toiminnasta.” (Erm.)

Valtavirtaistamisvaatimuksesta on tullut pysyvä osa budjetinlaadintaohjeita, eikä sen sanamuotoa ole vuoden 2007 jälkeen muutettu. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa ministeriöt on vuosina 2008–2011 ja 2012–2015 velvoitettu valmistelemaan talousarvioesityksensä ”sukupuolinäkökulman huomioon ottaen”. Strategia on saada ministeriöt yhteenvetotarkastelun avulla pohtimaan hallinnonalan strategiaa, tavoitteita, vaikuttavuutta ja toimenpiteitä sukupuolinäkökulmasta (STM 2010, 83).

Budjetinvalmisteluohjeiden vavi-kirjauksen ongelma on epätarkkuus. Viranomaisten saatavilla on epävirallinen lista elementeistä, joita yhteenvetotarkasteluun tulisi sijoittaa sekä muita ohjeita sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä talousarvion laatimiseen (STM 2009a, 35), mutta koska sitovaa ohjeistusta ei ole, ministeriöt ovat soveltaneet valmisteluohjeiden kirjausta eri tavoin, toiset kattavammin kuin toiset. Talousarviosta vastaaville virkamiehille ja -naisille ei ole ollut tarjolla koulutusta yhtä seminaaria lukuun ottamatta (STM 2009b, 30).

TASY:n kokoamien seurantatietojen perusteella ministeriöt ovat melko hyvin toteuttaneet budjetinlaatimismääräyksen vaatimuksen. Yhteenvetotarkastelujen määrä ei juuri ole lisääntynyt (vuoden 2014 talousarvio: 7; 2013: 8; 2009: 7), mutta niistä on tullut kattavampia. Talousarviot sisältävät yhä useammin tasa-arvo- ja valtavirtaistamistavoitteita sekä toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Vuoden 2014 talousarvioesityksessä tavoitteita asetti yhdeksän minis-

teriötä (2009: 5) ja toimenpiteitä seitsemän ministeriötä (2009: 5). Vuoden 2014 budjetin laadinnassa sukupuolinäkökulmaa oli parhaiten huomioitu seuraavien ministeriöiden esityksissä: UM, SM, OKM ja STM. Kaikki ministeriöt ovat parantaneet suoritustaan vuodesta 2009.

Talousarviot osoittavat määrärahoja valtavirtaistamis- ja tasa-arvokirjausten toteuttamiseen vain harvassa ministeriössä, eikä niiden määrä ole juuri kasvanut (2014: 3; 2009: 2). Toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät osallistuvat harvoin yhteenvetotarkastelun laatimiseen, ja osallistuminen näyttää vähenevän. Vuoden 2013 talousarviota laadittaessa näin tehtiin vain kolmessa ministeriössä (2012: 6; 2011: 5). Perusteellista määrärahojen läpikäyntiä sukupuolinäkökulmasta ei ole tehty missään ministeriössä. Oikeusministeriössä yksiköitä on tähän kehoitettu, mutta ilman ohjeistusta tätä ei ole osattu tehdä.

Talousarvioprosessin valtavirtaistamisen ohjeistuksen ja menetelmien kehittäminen vaatii vielä työtä. Ensinnäkin, jos talousarviota halutaan käyttää tehokkaasti ministeriön toimintojen valtavirtaistamisen välineenä, tulisi velvoitetta asettaa tasa-arvoon liittyviä tavoitteita, toimenpiteitä ja tulosindikaattoreita selventää (vrt. Itävalta ja Ruotsi). Kannattaa myös varmistaa, että talousarvioihin sisällytetyt tasa-arvotavoitteet ja toimenpiteet ovat linjassa tasa-arvoselonteon linjauksien ja tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteiden kanssa. Toiseksi, jotta sukupuolinäkökulman tulisi olla talousarvion laadinnan ohella mukana myös seurannan prosesseissa, esimerkiksi valtion tilinpäätöskertomuksissa. Valtiontalouden controller-toiminnolle suunniteltu rooli talousarvioprosessin valtavirtaistamisen seurannassa (Nordic Council of Ministers 2006, 21; STM 2009, 15) ei ole toteutunut.

Kolmanneksi, käytössä oleva lähestymistapa jättää sivuun tärkeän osan sukupuolibudjetoinnin ideaa: koko budjetin kohdentumisen tarkastelu sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmasta. STM:n pilottiselvitys tarjosi esimerkin siitä, millaista sukupuoli- ja tasa-arvoanalyysiä talousarvion valtavirtaistamisessa voitaisiin hyödyntää. Vastaava selvitys, joka osoittaisi eri toimintojen ja politiikka-alueiden sukupuolirelevanssin ja julkisten varojen jakaantumisen naisille ja miehille, olisi tarpeen jokaisella hallinnonalalla. Esimerkiksi Ruotsissa budjettiprosessin valtavirtaistaminen aloitettiin suorittamalla tasa-arvoanalyysi jokaisesta budjettiin kuuluvasta hallinnonalasta (Sainsbury & Berqvist 2009, 223).

Kansainvälisessä vertailussa Suomen tilanne talousarvion valtavirtaistamisessa on keski-vertoa parempi. Sukuolubudjetointi on alkuvaiheessa tai lähes tuntematon käsite 20 EU-maassa. Vain Espanjassa, Ranskassa ja Itävallassa sukupuolibudjetointi oli vuonna 2013 laajasti käytössä useimmissa ministeriöissä. (EIGE 2014, 62.) Talousarvion kohdentumista tarkastellaan sukupuolinäkökulmasta vain harvassa maassa.

4.3 HANKKEET JA OHJELMAT

Valtavirtaistaminen valtionhallinnon hankkeissa ja ohjelmissa mainittiin ensimmäisen kerran hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2004–2007, mutta niitä ei vielä nähty valtavirtaistamisen painopisteenä yhtä selkeästi kuin lainvalmistelua ja budjetointia (STM 2005, 33). Ohjelmakaudella sukupuolinäkökulma huomioitiin projektien asettamisessa osassa ministeriöitä, ja hankkeiden ohjeistuksiin oli joissakin ministeriöissä otettu sukupuolinäkökulma. Sukupuolinäkökulmaa koitettiin tuoda mukaan myös hallituksen politiikkaohjelmiin, mutta huonolla menestyksellä. Kokemus osoitti, että sukupuolinäkökulman nivominen hankkeisiin ja ohjelmiin jälkikäteen on vaikeaa, ja että valtavirtaistaminen onnistuu parhaiten, kun se otetaan mukaan jo suunnitteluvaiheessa. (STM 2007b, 71–73.) Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman valtavirtaistamisessa oli joukko ulkopuolisia asiantuntijoita, mutta heidän suositukseen ei hankkeiden toimeenpanossa otettu huomioon (Saari 2005, 4–5, 56).

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2008–2011 hankkeet nostettiin valtavirtaistamisen painopistealueeksi. Hanketyön valtavirtaistamisen strategiseksi valittiin pilotointi. Ministeriöt velvoitettiin valtavirtaistamaan sukupuolinäkökulma vähin-

tään yhteen merkittävään hankkeeseen, jotka kirjattiin tasa-arvo-ohjelmaan⁶. Tavoitteena oli, että ministeriöt käyttäisivät pilottiprojekteista saatuja kokemuksia hanketyönsä yleisimminkin. Samaan aikaan hanketyön valtavirtaistamisen tueksi luotiin selkeät ohjeet (STM 2009a, 35–39), ja ministeriöissä järjestettiin aiheesta koulutusta (STM 2009b, 29). Ohjelmakauden 2008–2011 pilottihankkeista opittiin, että toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien tuki oli hankkeiden valtavirtaistamisessa tärkeää, mutta sitä ei hyödynnetty kaikkien hankkeiden osalta. Ongelmia tuotti myös se, että jotkut valtavirtaistamisesta hankkeista olivat edenneet liian pitkälle valinnasta päätettäessä. (STM 2011a, 19–20.)

Myös nykyisessä tasa-arvo-ohjelmassa hanketyön valtavirtaistamista lähestytään erityisuurattavien pilottihankkeiden kautta. Sukupuolinäkökulma on ollut mukana pilottihankkeissa eri tavoin, toisissa enemmän kuin toisissa. Nykyisistä pilottihankkeista kuuden tavoite- ja asettamisasiakirjoissa mainitaan tasa-arvo. Kuuden hankkeen toimenpiteissä ja alahankkeissa edellytetään sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Yhdeksässä hankkeessa osallistujat ovat saaneet tasa-arvokoulutusta, seitsemässä hankkeessa kohderyhmää ja vaikutuksia on tarkasteltu sukupuolinäkökulmasta, ja tietoja tai seurantaindikaattoreita eritelty sukupuolen mukaan niin ikään seitsemässä hankkeessa.

Pilottihankkeiden vaikutuksesta hanketyön valtavirtaistamiseen yleisellä tasolla ei ole näyttöä. Tämä ei ole yllätys, sillä ministeriöiden kyky oppia teettämistään tasa-arvoon ja valtavirtaistamiseen liittyvistä projekteista on osoitettu huonoksi. Arvellaan, että 1990-luvun lopulta lähtien EU-rahoitusta on kanavoitu sadoille tasa-arvohankkeille, joissa ministeriöt ovat olleet mukana. Hankkeista saatua tietoa ja niistä opittuja käytäntöjä ei kuitenkaan ole käytetty ministeriöiden jatkotyössä juuri mitenkään (Brunila 2009b; Holli & Rantala 2009, 58–59).

Joitain esimerkkejä sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman sisällyttämisestä ministeriöiden hanketyöhön on kuitenkin olemassa.

- Toiminnallinen tasa-arvotyöryhmä käsittelee keskeisten hankkeiden valtavirtaistamista viidessä ministeriössä.
- Muutamissa ministeriöissä on tehty ohje ministeriöiden hankkeiden valtavirtaistamisesta (STM 2011, 20).
- Viidessä ministeriössä hankerahoituksen seurantaan ja arviointiin sisältyy sukupuolinäkökulmaa.
- OKM:ssä ja SM:ssä hankerahoituksen tavoitteissa tai arviointikriteereissä on mukana sukupuolinäkökulma.
- Seitsemän ministeriötä tai hallinnonala myöntää rahoitusta esim. järjestöjen tai muiden toimijoiden hankkeisiin.

Hankkeet ja ohjelmat ovat osoittautuneet vaikeimmin valtavirtaistettavaksi avainprosessiksi. Tämä johtunee siitä, että hankkeiden ja ohjelmien syntymekanismit vaihtelevat (STM 2014, 8). Hyviä käytäntöjä ja esimerkkejä on viimeisen kymmenen vuoden ajalta paljon, mutta ne eivät ole levinneet ministeriöiden sisällä ja välillä. Käytäntöjen omaksuminen vaatii, että joku taho ministeriöissä ottaa tehdystä opiksi ja miettii, miten toimintaa voitaisiin parantaa (Holli & Rantala 2009, 59). Tämä olisi tasa-arvotyöryhmien tehtävä.

⁶ Jo ennen pilottihankkeita hanketyön valtavirtaistamista on opeteltu monissa EU-rahoitteisissa hankkeissa, sillä valtavirtaistamisesta ja tasa-arvosta säädetään EU-rahastojen säännöissä.

4.4 TILASTOINTI

Ministeriöt määrättiin uudistamaan tilastointiaan jo vuoden 2004–2007 tasa-arvo-ohjelmassa. Tuolloin ministeriöt velvoittivat hallinnonalojaan erittelemään tilastot sukupuolen mukaan, mutta ongelmia oli yhä etenkin tiedon jatkojalostamisessa (STM 2007b, 69). Tasa-arvo-ohjelmasta 2008–2011 tilastointia koskeva velvoite puuttui, mutta 2012–2015 ohjelma vaatii, että “ministeriöt tuottavat ihmisiä koskevat tiedot ja tilastot sukupuolen mukaan eritellysti.”

Tilastointi on ministeriöiden itsearvioiden mukaan kaikkein vakiintunein valtavirtaistamisen osa-alue. Valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa (STM 2010, 34) asetettu tavoite kaikkien tilastojen erittelystä ja niiden analysoinnista sukupuolen mukaan ei kuitenkaan vielä täysin toteudu.

Ministeriön käyttämät, tilaamat ja tuottamat tiedot eritellään pääsääntöisesti aina (5 ministeriötä) tai toisinaan (5 ministeriötä) sukupuolen mukaan. Ministeriöt ilmoittavat analysoivansa sukupuolen mukaan eroteltua tietoa ja hyödyntävänsä sitä päätöksenteon tukena usein tai vähintäänkin toisinaan. (STM 2014.) Myös tilastojen julkistaminen on tärkeää valtavirtaistamiselle. Tilastokeskuksen säännöllisesti julkaisema *Naiset ja miehet Suomessa* sekä sen ylläpitämät sukupuolten tasa-arvon teemasivut saattavat sukupuolittain eritellyt ja tasa-arvotilastot viranomaisten saataville. Sukupuolierityneiden tilastojen saatavuus on helpottanut sukupuolinäkökulman huomioon ottamista monilla asia-alueilla, esimerkiksi koulutuksessa ja tutkimuksessa (Elomäki 2013a, 13). Ongelmana ovat kuitenkin puutteet tilastotietojen analysoinnissa ja johtopäätösten tekemisessä (emt; STM 2010, 91–92).

Seuraintindikaattoreiden suhteen tilanne on heikompi. Ihmisiä koskevien seuraintindikaattorien erittely sukupuolen mukaan on vähentynyt (vuonna 2011 kymmenen ministeriötä, vuonna 2012 viisi, vuonna 2013 kolme). Toisaalta erillisten tasa-arvoindikaattorien käyttö on lisääntynyt. Vuonna 2013 niitä oli käytössä kahdeksassa ministeriössä (VM, OM, UM, SM, OKM, TEM, STM, MMM), vuonna 2011 vain viidessä (VM, OM, SM, TEM, STM)⁷. Se, että ministeriöt eivät eritele seuraintindikaattoreita sukupuolen mukaan on vakava asia, johon on syytä puuttua. Eriteltyjen indikaattorien puute vaikeuttaa sukupuolinäkökulman sisällyttämistä seurannan prosesseihin.

4.5 SUUNNITTELU JA OHJAUS

Tulosohjaus

Sosiaali- ja terveysministeriössä kokeiltiin ministeriön ja ohjattavien tahojen välisten tulossopimusten valtavirtaistamista jo 2000-luvun alussa (STM 2002a).⁸ Tulosohjaus mainittiin ensimmäisen kerran hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2004–2007, osana ministeriöiden muita valtavirtaistettavia toimintoja. Tavoite oli, että kaikissa ministeriöissä tulossopimukseen sisältyisi tasa-arvon edistämishankkeita ja valtavirtaistamista vuoteen 2007 mennessä (STM 2005, 33).

Sosiaali- ja terveysministeriö toimi tulosohjauksen valtavirtaistamisen pilottiministeriönä. Se sisällytti ohjelmakaudella 2004–2007 valtavirtaistamisen tulossopimuksiinsa ja järjesti alaiselleen hallinnolle valtavirtaistamiskoulutusta. Muissa ministeriöissä tulossopimusten tasa-arvoisällöt jäivät vähäisiksi. Tulosohjauskäytäntöjen sukupuolinäkökulmaan kiinnitettiin huomiota lähinnä henkilöstöön liittyvissä kysymyksissä (STM 2010, 89; Siukola 2006, 52;

⁷ Vastausten perusteella ei voi kuitenkaan tietää, onko kyse henkilöstöä vai myös toimintaa koskevista indikaattoreista.

⁸ Valtavirtaistamisen sisällyttäminen tulossopimukseen oli yksi STM:n sisäisen valtavirtaistamissuunnitelman neljästä painopistealueesta. Tarkoitus oli sisällyttää tulossopimukseen virastokohtaiset valtavirtaistamisohjeet (STM 2002a, 4)

STM 2007b, 71–72.) Tulosohjaus on ollut valtavirtaistamisen painopistealue hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa 2008–2011 ja 2012–2015.

Vuoden 2012 tulosohjausuudistuksen yhteydessä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen saatiin osaksi tulosohjauksen käsikirjaa. Ohjeistus listaa tulossopimuksissa huomioitavia asioita (toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu, tasa-arvotavoitteet ja seurantaindikaattorit, tilastojen erittely sukupuolen mukaan, pilottihankkeet) ja antaa käytännön esimerkkejä (VM 2012). Koulutusta ei tulosohjauksesta vastaaville virkamiehille- ja naisille ole vuonna 2009 järjestettyä teemaseminaaria lukuun ottamatta tietävästi järjestetty (STM 2009b, 30).

Tulosohjauksen valtavirtaistamista on seurattu vasta vuodesta 2011 lähtien. Seuranta rajoittuu hallinnonalan virastojen ja laitosten kanssa solmittaviin tulossopimuksiin. Tällä indikaattorilla mitattuna valtavirtaistaminen on viime vuosina edennyt. Vuonna 2011 viidessä ministeriössä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen oli mukana tulossopimuksissa, vuonna 2012 ja 2013 jo seitsemässä. Tarkkaa seurantatietoa tulossopimusten valtavirtaistamiskirjauksista ja siitä, kuinka ministeriöt seuraavat niiden toteutumista, ei ole.

Hyviä käytäntöjä tulosohjauksen valtavirtaistamiseen on, mutta niitä ei ole sovellettu systemaattisesti kautta valtionhallinnon:

- Tulosohjauksen seurantaindikaattoreita on kehitetty tasa-arvonäkökulma huomioonottaen.
- Sukupuolinäkökulma on otettu selkeästi esiin tulosneuvotteluissa (PLM, SM).
- Hallinnonalan virastot ja laitokset ovat muodostaneet valtavirtaistamisverkoston, jonka tarkoitus on tukea valtavirtaistamista virastoissa ja laitoksissa (STM).
- Virastojen ja laitosten tasa-arvohyödyshenkilöille on järjestetty valtavirtaistamiskoulutusta (STM, TEM).
- Ohjattavia tahoja on velvoitettu nimeämään pilottihankkeita, joissa sukupuolinäkökulma otetaan huomioon (TEM).
- Hallinnonalan virastojen ja laitosten edustajia on kutsuttu mukaan ministeriön toiminnallisen tasa-arvotyöryhmän kokoukseen, kun tulosohjausta käsitellään (LVM). (STM 2006, 52; STM 2010, 89; STM 2011, 23.)

Tulosohjauksen valtavirtaistamismenetelmien kehittäminen vaatii yhä työtä. Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen tulosohjaussopimuksiin on hyvä lähtökohta, mutta tulosohjausprosessin valtavirtaistaminen vaatii myös aktiivista seurantaa ja muita menetelmiä, kuten valtavirtaistamiskoulutusta laitoksissa.

Muu ohjaus ja suunnittelu

Tasa-arvo-ohjelmat eivät ole velvoittaneet ministeriöitä valtavirtaistamaan muita ohjauksen ja suunnittelun prosesseja. Tasa-arvoryhmä on kuitenkin seurannut sukupuolinäkökulman sisällyttämistä ministeriöiden strategiaan ja suunnittelun ja seurannan asiakirjoihin vuodesta 2011 lähtien.

Vuonna 2013 valtavirtaistaminen oli osa ministeriön strategiaa tai strategisia tavoitteita oli tarkasteltu sukupuolinäkökulmasta vain kolmessa ministeriössä (OM, SM, STM). Määrä on laskenut vuodesta 2011, jolloin strategia sisälsi sukupuolinäkökulman kuudessa ministeriössä. Sukupuolinäkökulma on sisällytetty vuosittaisiin tai nelivuotisiin toimintasuunnitelmiin tai niitä koskeviin ohjeisiin jokaisena vuonna kuudessa ministeriössä. Strategian seurannassa tai toimintakertomuksessa sukupuolinäkökulma oli vuonna 2013 mukana viidessä ministeriössä (SM, OKM, STM, MMM, LVM).

Ohjauksen ja suunnittelun prosessien valtavirtaistaminen on harvoin vakiintunut ja tilanne ministeriöissä elää. Sukupuolinäkökulma saatetaan ottaa huomioon yhtenä vuonna, mutta ei enää seuraavana. Selvintä negatiivista kehitystä on tapahtunut työ- ja elinkeinoministeriössä, jossa tällä hetkellä ei tehdä työtä ollenkaan. Ohjauksen ja suunnittelun prosessien valtavirtaistamisen arvioidaan olevan alkuvaiheessa viidessä ministeriössä (MMM, LVM, VNK, VM, YM).

4.6 RAKENTEIDEN LUOMINEN

Ensimmäiset askeleet valtavirtaistamisen rakenteiden luomisessa otettiin vuosina 2004–2007. Tasa-arvo-ohjelma 2004–2007 velvoitti ministeriöt nimittämään tasa-arvoyhdyshenkilöt, jotka muodostivat kaikki ministeriöt kattavan tasa-arvoyhdyshenkilöiden verkoston. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantatyöryhmässä todettiin ohjelmakauden aikana, että valtavirtaistamisen toteuttaminen vaatii tuekseen ministeriöiden sisäisiä tasa-arvotyöryhmiä. Ministeriöitä kehoitettiin perustamaan ryhmä tai muuttamaan olemassa olevan henkilöstöasioihin keskittyvän tasa-arvotyöryhmän mandaatti valtavirtaistamistavoitteita vastaavaksi. (STM 2006, 30.) Vuonna 2007 valtavirtaistamiseen liittyviä kysymyksiä käsittelevä työryhmä oli kahdeksassa ministeriössä kolmessatoista (STM 2007b, 75).

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ovat vuodesta 2008 lähtien velvoittaneet ministeriöitä asettamaan *toiminnallisen* tasa-arvotyöryhmän. Ryhmien tarkoitus on suunnitella, koordinoida ja seurata valtavirtaistamista ministeriöissä ja toimia asiantuntijana hallinnonalan tasa-arvokysymyksissä. EU-rahoitteinen Sukupuolisilmälasi käyttöön -hanke tuki ryhmien työn käynnistämiseen vuosina 2008 ja 2009 (STM 2009b, 27–32). Toimiakseen ihanteellisella tavalla, ryhmän tulisi kokoontua säännöllisesti tavalla joka mahdollistaa osallistumisen ministeriön ydinprosesseihin, ryhmällä tulisi olla ylimpään johtoon kuuluva puheenjohtaja, sekä prosessien että vastuualueiden tulisi olla edustettuina, ja ryhmien tulisi tuoda asioita ministeriön johtoryhmän käsittelyyn (STM 2009a, 17–19).

Ohjelmakauden 2008–2011 loppuun mennessä ryhmä löytyi 11 ministeriöstä (STM 2011), ja tällä hetkellä ryhmä on jokaisessa ministeriössä. Ohjeistuksesta huolimatta ryhmien mandaatit, kokoonpanot ja toimintatavat vaihtelevat. Vaikka kehitystä on tapahtunut, ei kaikkia ryhmien toiminnalle asetettuja tavoitteita ole saavutettu. Vaikuttaa myös siltä, että alkuinnostus ryhmien toimintaan on laantumassa.

- Työryhmät vievät asioita johtoryhmän käsiteltäväksi yhä useammassa ministeriössä. Vuonna 2013 näin tehtiin yhdeksässä ministeriössä (2012: 6; 2011: 5).
- Työryhmien koostumus on kehittynyt. Prosessit ovat edustettuina jo seitsemässä ministeriössä (2011: 3).
- Työryhmät kokoontuvat liian harvoin, ja kokousten määrä on laskussa. Vuonna 2013 ryhmät kokoontuivat keskimäärin kolme kertaa vuodessa, mikä ei riitä ministeriön ydinprosesseihin vaikuttamiseen (STM 2014, 1–2).
- Monissa ministeriöissä puheenjohtajuus ei ole osastopäällikkötasolla. Joissain ministeriöissä puheenjohtajuutta on siirretty keskijohtoon. (STM 2014, 2.)
- Työryhmät osallistuvat joidenkin prosessien valtavirtaistamiseen yllättävän vähän. Vuonna 2013 vain kolme ryhmää oli osallistunut talousarvioesityksen laadintaan (2011: 8). Vuonna 2012 vain neljä ryhmää kävi lakihankkeita läpi. Hankkeita ja projekteja käsiteltiin puolessa ministeriöistä. Ryhmien olisi otettava hankkeet tarkempaan käsittelyyn, sillä valtavirtaistaminen etenee kaikkein hitaimmin juuri näiden kohdalla.

Tasa-arvotyöryhmien tueksi luotu tasa-arvotyöryhmien verkosto on kokoontunut 8–10 kertaa vuodessa. Verkoston kokouksia pidetään tärkeänä keskustelun ja vertaistuen foorumina, mutta niissä käyvien ministeriöiden edustajien määrä on vähentynyt.

Vuosien 2012–2015 tasa-arvo-ohjelma velvoittaa ministeriöt sisällyttämään valtavirtaistamisen vähintään yhden henkilön toimenkuvaan (käytännössä kyse on tasa-arvotyöryhmän sihteeristä). Näin oli vuonna 2013 yhdessätoista ministeriössä (vuonna 2012: 7; vuonna 2011: 10). Valtavirtaistamistyöhön käytetty aika vaihtelee. Jossain ministeriössä työryhmän sihteeri voi käyttää valtavirtaistamiseen yhden päivän kuukaudessa, toisaalla työhön käytetään 3–4 henkilötyökuukautta, tai eri ihmisten työpanoksesta yhteenlaskettuna noin yhden henkilötyövuoden verran. (STM 2014, 2.) Valtavirtaistamisen koordinoinnille omistetun työajan vähyyks ministeriöissä on yksi suurimpia etenemisen esteitä.

Tasa-arvosuunnittelu on kehittynyt huomattavasti, vaikka asiasta ei ole kirjausta tasa-arvo-ohjelmassa. Vuonna 2013 kymmenellä ministeriöllä oli toiminnallisen tasa-arvon suunnitelma

(2012 kuudella; 2011 viidellä; 2006 kahdella) (Siukola 2006, 31). Ministeriökohtaiset valtavirtaistamissuunnitelmat ovat merkittävä askel valtavirtaistamisen toimeenpanossa, etenkin jos ne määrittelevät selkeät tavoitteet ja vastuutahot.

Seurantatiedot osoittavat, että työn organisoinnilla on merkitystä. Parhaiten pärjäävillä ministeriöillä työn organisointi on katsottu vakiintuneeksi jo vuonna 2011 tai vuonna 2012. Toisaalta vakiintunut työn organisointi ei näytä auttavan vaikeammin valtavirtaistettavien prosessien kanssa: työn organisoinnin vakiinnuttaneet ministeriöt eivät ole muita edistyneempiä hankkeiden ja ohjelmien valtavirtaistamisessa.

4.7 KOULUTUS JA TUKI

Suomessa on alusta lähtien tiedostettu, että valtavirtaistamisen toteutuminen edellyttää, että virkamiehet ja -naiset saavat koulutusta aiheeseen. Valtavirtaistamiskoulutus (yhdessä tiedontuotannon kanssa) oli yksi valtavirtaistamisen toteuttamissuunnitelman 2004–2007 neljästä painopistealueesta. Koulutus on ollut toimenpiteenä myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa 2008–2011 ja 2012–2015. Yhtäältä virkamiehille ja -naisille on järjestetty erityistä valtavirtaistamiskoulutusta. TASY on pääsääntöisesti ollut vastuussa näiden koulutusten koordinoimisesta, mutta myös ministeriöitä on veloitettu valtavirtaistamiskoulutuksen järjestämiseen (STM 2008, 16). Toisaalta sukupuolinäkökulma ja tasa-arvon edistäminen on pyritty sisällyttämään ministeriöiden omiin koulutusohjelmiin, kuten johdon koulutuksiin ja uusien virkamiesten perehdyttämiskoulutuksiin.

TASY on suunnitellut ja toteuttanut valtavirtaistamiskoulutuksia kaikkien ministeriöiden virkamiehille. Vuosina 2004–2007 se on muun muassa järjestänyt säännöllisesti ministeriöiden yhteistä koulutusta sukupuolivaikutusten arvioinnista (STM 2007b, 69). Systemaattisimmin koulutuksia järjestettiin Sukupuolisilmäläsit-hankkeiden tuella vuosina 2008–2009. Tarjolla oli sekä ministeriökohtaisia johdon ja koko henkilöstön koulutuksia että kaikkien ministeriöiden virkamiehille avoimia teemaseminaareja (STM 2009b). Hankkeiden päätyttyä vuonna 2009, on valtiohallinnontasolla koordinoitua koulutusta ollut resurssien puutteen vuoksi tarjolla tuskin lainkaan. Tilanne parani vasta syksyllä 2013, kun TASY:n koordinoima koulutushanke tarjosi räätälöityä sukupuolivaikutusten arviointikoulutusta lainvalmistelijoille kaikissa ministeriöissä. TASY:n koordinoiman valtavirtaistamiskoulutuksen vahvuutena on ollut pyrkimys ministeriöiden asiasisältöihin räätälöityyn koulutukseen ja teemoittaiseen lähestymistapaan. Tasa-arvokoulutusta käsittelevässä tutkimuksessa tällainen koulutus on todettu kaikkein hyödyllisimmäksi (EIGE 2012, 10).

Hyödyllinen valtavirtaistamiskoulutuksen muoto ovat TASY:n tapaamiset ministerien kanssa jokaisen hallituskauden aluksi. Tapaamisten aikana ministereille tarjotaan perustiedot valtavirtaistamisesta sekä keinoja rohkaista ja valvoa valtavirtaistamisen toteutumista heidän omilla hallinnonaloillaan. Tapaamiset ministerien kanssa ovat keino saada valtavirtaistamiselle kaikkein ylimmän johdon tuki.

Vaikka vastuuta valtavirtaistamis- ja tasa-arvokoulutuksesta on pyritty siirtämään TASY:ltä ministeriöille, koulutuksen järjestäminen ei ole ministeriöissä vielä vakiintunut käytäntö. Ministeriöt ovat täyttäneet tasa-arvo-ohjelmien koulutustoimenpiteet jotenkuten, mutta vain harva tarjoaa koulutusta, johon tasa-arvo-ohjelma ei velvoita. Vuosina 2004–2007 sukupuolinäkökulma oli mukana viiden ministeriön koulutusohjelmissa, ja useimmissa ministeriöissä järjestettiin omaa valtavirtaistamiskoulutusta, tosin TASY:n tuella (STM 2007b, 69). Vuosina 2008–2011, kun tasa-arvo-ohjelma velvoitti ministeriöitä valtavirtaistamiskoulutuksen järjestämiseen, näin tehtiin kahdeksassa ministeriössä. Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen ministeriöiden peruskoulutuksiin oli kuitenkin vielä suurelta osin tekemättä. (STM 2011, 24.) Tasa-arvo-ohjelman 2012–2015 velvoittamana sukupuolinäkökulma on mukana useamman ministeriön (2013: 7; 2012: 8) peruskoulutuksissa kuin ennen. Erillistä vavi-koulutusta on kuitenkin

tarjolla entistä vähemmän, sillä ohjelma ei enää velvoita ministeriöitä sen järjestämiseen. Vuonna 2012 koulutusta tarjottiin vain kolmessa ministeriössä (STM 2013b, 8). Ministeriöiden järjestämien koulutusten vaikuttavuutta tai niihin osallistuneiden virkamiesten- ja naisten määrää ei seurata, eikä niille ole olemassa laatustandardeja.

Koska ministeriöt järjestävät itsenäisesti valtavirtaistamiskoulutusta vain vähän, TASY:n rooli riittävän koulutustarjonnan varmistamisessa on yhä suuri. Kaikkiaan koulutuksen tarjonta on ollut epäsäännöllistä. Temaattinen koulutus on keskittynyt sukupuolivaikutusten arviointiin lainsäädäntöhankkeissa, muista hallinnon prosesseista koulutusta ei ole järjestetty vuoden 2009 jälkeen. Johdon koulutukselle, jota on järjestetty viimeksi vuonna 2008, olisi myös tarvetta. Koulutukset ovat olleet vapaaehtoisia ja tavoittaneet vain pienen osan virkamiehistä ja -naisista. Esimerkiksi vuonna 2008 järjestetyt, koko henkilöstölle suunnatut ministeriökohtaiset vavi-koulutukset tavoittivat vain 220 virkamiestä (STM 2009b, 17).

4.8 VALTAVIRTAISTAMISEN TULOKSET JA KONKREETTINEN HYÖTY

Valtavirtaistamisen tuloksia voi arvioida useasta näkökulmasta: Suoritetaanko sovitut valtavirtaistamistoimenpiteet? Toteutuuko valtavirtaistamiselle asetettu tavoite hallinnon prosessien muuttamisesta? Onko valtavirtaistaminen onnistunut varsinaisessa päätavoitteessaan, tasa-arvon edistämisessä?

Vuonna 2011 aloitetun, kaikki hallituksen tasa-arvo-ohjelman vavi-toimenpiteet kattavan vuosittaisen seurannan perusteella kaikkien avainprosessien valtavirtaistaminen on edennyt viimeisen kolmen vuoden aikana. Myös työn organisointi ja tuki ministeriöissä ovat parantuneet. Valtavirtaistamisen vakiintuneisuudessa on suuria eroja prosessien ja ministeriöiden välillä.

Ministeriöiden omien arvioiden mukaan vakiintuneinta valtavirtaistaminen on tiedon ja tilastojen tuotannossa. Eniten kolmen vuoden aikana on edetty lainvalmistelussa ja talousarvion laadinnassa, joiden valtavirtaistamisen katsotaan vakiintuneen monissa ministeriöissä. Etenkin lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnista on tullut tunnustettu osa säädösvalmistelua ja vaikutusten arviointia kaikissa ministeriöissä. Tilanne näiden kahden prosessin kohdalla on hyvä sikäli, että niitä varten on laadittu valtioneuvostotasoista ohjeistusta ja niiden edistymistä on seurattu systemaattisesti pisimpään. Tilanne on heikoin ja edistys vähäisintä sukupuolinäkökulman sisällyttämisessä ministeriöiden suunnittelun ja ohjauksen prosesseihin sekä hankkeiden ja ohjelmien valtavirtaistamisessa. Huonoon tulokseen vaikuttaa se, että hallituksen tasa-arvo-ohjelmat velvoittavat suunnittelun ja ohjauksen sekä hanke- ja ohjelmatyön valtavirtaistamiseen vain osittain (tulosohjaus ja pilottihankkeet). Tulosohjausta lukuun ottamatta valtioneuvostotason ohjausta ei ole saatavilla, ja menetelmät ja seuranta vaativat yhä kehittämistä.

Lähes kaikki ministeriöt ovat vuosien 2011–2013 seurantatietojen mukaan parantaneet konkreettisuoriutumistaan. Tilanne oli vuonna 2013 paras oikeusministeriössä, jonka arvion mukaan kaikki valtavirtaistamisen prosessit olivat vakiintuneita tai ainakin työ oli hyvässä vauhdissa. Myös sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö arvioivat monet valtavirtaistamisen prosessit vakiintuneiksi, mutta työ joillain alueilla oli vielä alkuvaiheessa. Valtioneuvoston kanslialla ja valtiovarainministeriöllä on eniten kehitettävää. Tiettyjen ministeriöiden muita nopeampaan edistymiseen on useita syitä: valtavirtaistamiseen on saatavilla henkilöresursseja, sukupuolinäkökulma on helppo yhdistää asiasisältöön, työn organisointi on vakiintunut (tasa-arvotyöryhmä, tasa-arvosuunnitelma), valtavirtaistamisella on johdon tuki, organisaatiokulttuuri on sellainen, että velvoitteita seurataan, ja saatavilla on ollut rahoitusta valtavirtaistamis- ja tasa-arvohankkeille. Edistyminen ei kuitenkaan ole suoraviivaista. Viidessä ministeriössä yhden tai useamman prosessin tilanteen arvioitiin vuonna 2013 heikentyneen.

Tasa-arvo-ohjelman toimenpiteitä koskeva edistys ei välttämättä tarkoita sitä, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen olisi ankkuroitunut osaksi ministeriöiden organisaatiota. Hollin ja Rantalan (2009, 58) havainto viiden vuoden takaa pitänee yhä paikkansa: tasa-arvoon kiinnitetään huomiota lähinnä silloin, kun sitä erikseen vaaditaan normiohjauksen avulla, kuten juuri tasa-arvo-ohjelman määräyksien kautta. Muulloin se saattaa jäädä toiminnassa syrjään.

Tasa-arvon edistämisen näkökulmasta tulokset ovat heikkoja. Käytössä oleva suva-menetelmä ei onnistu varmistamaan, että suunnitteilla olevien lakien tasa-arvovaiikutukset tunnistetaan. Lisäksi on harvinaista, että silloin kun vaikutuksia tunnistetaan, ne vaikuttaisivat lakien sisältöön. Nykyinen talousarvion valtavirtaistamisen käytäntö tuo esille ministeriöiden valtavirtaistamis- ja tasa-arvotoimia, mutta tavalla, joka ei ole yhteydessä tasa-arvo-ohjelmien tavoitteisiin. Tasa-arvoa edistävän talousarvion laatiminen vaatisi budjetin kohdentumisen tarkastelua sukupuolinäkökulmasta.

Valtavirtaistamisesta on kuitenkin ollut konkreettista hyötyä. Ensinnäkin, vastuuta tasa-arvon edistämisestä on sen ansiosta onnistuttu hajauttamaan. Vaikka tasa-arvopolitiikka on Suomessa jo pitkään ymmärretty poikkihallinnolliseksi, ministeriöt ovat ottaneet siitä vastuuta organisaatiossa nimenomaan valtavirtaistamisen myötä. Ministeriöissä on nyt (melko) pysyvät rakenteet tasa-arvon edistämistä ja valtavirtaistamista varten. Toiseksi, valtavirtaistamisen ansiosta sukupuolierityneitä tilastoja on saatavilla paremmin kuin ennen. Ihmisiä käsittelevien tilastojen tuottaminen sukupuolittain eritellysti on arkipäivää lähes kaikissa ministeriöissä ja niiden hallinnonalan laitoksissa, vaikka niiden analyysissa ja käytössä on yhä puutteita. Rakenteet ja tilastojen saatavuus ovat tärkeitä valtavirtaistamisen toimeenpanoa edistäviä tekijöitä.

Kansainvälinen vertailu paljastaa, että puutteista huolimatta Suomi sijoittuu valtavirtaistamisen toimeenpanossa EU-maiden kärkipäähän. Euroopan tasa-arvoinstituutti (EIGE) ehdottaa, että valtavirtaistamisen toteutumista EU:ssa mitattaisiin indikaattorilla, joka koostuu hallituksen sitoutumisen asteesta, valtavirtaistamisen rakenteista sekä sitoutumisesta tiettyjen valtavirtaistamismenetelmien (lakiesitysten suva, sukupuolibudjetointi, koulutus, seuranta ja arviointi) käyttöön. EIGE:n rakenne- ja menetelmäkeskeisellä mittarilla mitattuna Suomi saa 14/16 pistettä ja jakaa ensimmäisen sijan Ranskan kanssa. (EIGE 2014, 54–56.)

5 TOIMEENPANOJA EDISTÄVÄT JA HIDASTAVAT ASIAT

5.1 TOIMEENPANOJA EDISTÄVÄT ASIAT

Poliittinen tuki

Valtavirtaistamisella on Suomessa laaja poliittinen tuki. Hallitukset ovat vuodesta 1999 lähtien sitoutuneet valtavirtaistamiseen hallitusohjelmissa. Hallitusohjelmien kirjauksilla vauhdittavat monissa ministeriöissä valtavirtaistamisen toimeenpanoa. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat, joissa ministeriöitä koskevat valtavirtaistamisveloitteet listataan, valmistellaan kaikkien ministeriöiden yhteistyönä ja hyväksytään hallituksessa. Tasa-arvo-ohjelmien toimenpidekirjaukset koetaan ministeriöissä velvoittavina. Hallitustason poliittinen tuki ei kuitenkaan näy resursseina valtioneuvostotasolla eikä ministeriöissä. Se ei myöskään aina heijastu ministeriöiden johtavien virkamiesten asenteisiin.

Ongelmien tunnistaminen ja niihin reagointi valtioneuvostotasolla

Valtavirtaistamisen valtioneuvostotason kehittämistyössä on pyritty tunnistamaan ongelma-kohtia ja parantamaan valtavirtaistamisen edellytyksiä, käytössä olevien resurssien puitteissa. Valtavirtaistamisen aiempi ulkopuolinen arviointi olisi kuitenkin ollut hyödyllinen. Tärkeää olisi, että ongelmia tunnistettaisiin ja niistä opittaisiin myös ministeriöissä.

Valtavirtaistaminen osa valtioneuvostotason yleisiä ohjeita

Valtavirtaistamisveloitteita ja sukupuolinäkökulmaa on onnistuttu sisällyttämään hallinnon prosesseja koskeviin valtioneuvostotason ohjeistuksiin (lainvalmistelu, vaikutusarviointi, budjetinlaadinta, tulosohjaus).

Valtavirtaistamisen rakenteet ministeriöissä

Ministeriöihin luodut pysyvät valtavirtaistamisen rakenteet ovat parantaneet edellytyksiä ministeriöiden toimintojen valtavirtaistamiseen. Ryhmien toiminta kärsii kuitenkin heikoista mandaateista ja resurssien puutteesta, viimeaikoina myös kiinnostuksen puutteesta.

Ministeriöiden toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat

Toiminnallisen tasa-arvon suunnitelmat, joita on lähes kaikissa ministeriöissä, tekevät ministeriöiden toimintojen valtavirtaistamisesta suunnitelmallista, asettavat tavoitteita ja toimenpiteitä, vastuuttavat ja varmistavat seurannan.

Sukupuolieriteltyjen tilastojen saatavuus

Sukupuolittain eriteltyjä tilastoja on saatavilla hyvin. Tilastojen saatavuus on edellytys monille valtavirtaistamistoimille, kuten sukupuolivaikutuksien arvioinnille.

5.2 TOIMEENPANON ESTEITÄ

Asiantuntemuksen puute ja koulutuksen riittämättömyys

Eri selvityksissä tasa-arvo-osaamisen puute on nähty yhtenä valtavirtaistamisen suurimmista haasteista (Saari 2005; Siukola 2006; Ylöstalo 2013). Kaikilla virkamiehillä ja -naisilla ei ole tarvittavaa tietoa ja ymmärrystä sukupuoli- ja tasa-arvoasioista, jotta he pystyisivät tunnistamaan sukupuolen merkityksen omalla hallinnonalallaan. Virkamiesten ja -naisten voi myös olla vaikea nähdä, onko tilastollisten sukupuolierojen taustalla epätasa-arvoa vai ei, tai hahmottaa tasa-arvolain kieltämää välillistä syrjintää.

Ministeriöiden peruskoulutukseen sisällytetty tasa-arvokoulutus ei yksin anna riittäviä valmiuksia valtavirtaistamiseen. Varsinainen ministeriöiden tarpeisiin ja eri teemoihin räätälöity valtavirtaistamiskoulutus on ollut epäsäännöllistä, vapaaehtoista ja tavoittanut vain pienen määrän virkamiehiä ja -naisia. Johtoa ei ole koulutettu Sukupuolisilmälasi-hankkeen jälkeen.

Hankalat käsitteet: valtavirtaistaminen, tasa-arvo ja sukupuoli

Valtavirtaistamisen käsite on yhä vieras useimmille virkamiehille ja -naisille, ja se ymmärretään hyvin erilaisin tavoin. Vain harvat niistä, joiden työnkuvaan tasa-arvoasiat ja/tai valtavirtaistaminen eivät kuulu, osaavat määritellä käsitteen, monet eivät tunne sitä lainkaan. Ministe-

riöiden valtavirtaistamistyössä saatetaan vältellä koko termin käyttöä ja selittää asiaa konkreettisten tavoitteiden ja esimerkkien kautta. (Ylöstalo 2013.)

Virkamiehille ja -naisille ei aina ole selvää mitä se sukupuolten tasa-arvo, jota valtavirtaistamisella edistetään, eri yhteyksissä merkitsee, tai minkälainen on sen tavoitteena oleva tasa-arvoinen yhteiskunta. Hankaluutta lisää, että tasa-arvosta ja sukupuolesta on erilaisia tulkintoja, joita avataan valtavirtaistamisen kehittämistyössä ja toteutuksessa vain vähän. (Ylöstalo 2013.) Tulkintojen moneus näkyy esimerkiksi sukupuolivaikutuksien arvioinneissa: joissain tasa-arvo nähdään samoiksi mahdollisuuksiksi, toisissa puhutaan naisten osallistumisen rohkaisemisesta.

Ei vastuu/tulosvelvollisuutta

Vastuuvellisuus on keskeinen valtavirtaistamisen toimeenpanon edellytys. Suomessa vastuuvellisuuden järjestelmä kuitenkin puuttuu. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat asettavat jokaisen ministeriön vastuuseen valtavirtaistamisen toimeenpanosta sen toimialalla. TASY seuraa vavi-toimenpiteiden toteutumista, mutta ei pysty puuttumaan puutteisiin, antamaan ministeriöille määräyksiä ja asettamaan sanktiota. Viimekädessä vastuu käytännön valtavirtaistamistoimista jää tavallisille virkamiehille. Yksikään ministeriö ei aseta yksiköitä/virkamiehiä vastuuseen siitä, ettei valtavirtaistamista toimeenpanna.

Johdon tuen puute

Ministeriöiden ja yksiköiden johto ei aina rohkaise valtavirtaistamiseen tai vaadi sen toimeenpanoa. Vaikka vastuu valtavirtaistamisesta on virkamiehillä ja -naisilla, on johdon tehtävä vaatia, että sovitut valtavirtaistamistoimenpiteet suoritetaan ja puuttua asiaan, jos sukupuolinäkökulma ei näy asiakirjoissa sovitusti. Johdon tuesta on myös positiivisia esimerkkejä. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriössä kansliapäällikkö on pyytänyt vavi-koordinaattoria priorisoimaan valtavirtaistamista tilanteissa, joissa aikataulu on tiukka, ja johto on määrännyt lainvalmistelijoita osallistumaan vavi-koulutukseen.

Vastustus

Valtavirtaistaminen kohtaa ministeriöissä vastustusta sekä organisaatio- että yksilötasolla. Vastustamista puolustusministeriössä tutkineen Ylöstalon mukaan valtavirtaistamisen vastustaminen näkyy useimmiten ei-tekemisenä tai ”ikään kuin tekemisenä” ja ei-tapahtumisena. Toinen vastustuksen muoto on se, että muut asiat ohittavat valtavirtaistamisen tärkeydessä ja kiireydessä. (Ylöstalo 2013, 233–234.) Vastustukselle löytyy tilaa, koska valtavirtaistamisesta ei säädellä kielloin ja sanktioin.

Hallinnon todellisuus: tiukat aikataulut ja tiiviit asiakirjat

Hallinnon aikataulut ovat usein niin tiukat, ettei huolelliselle valtavirtaistamiselle jää aikaa. Esimerkiksi lainvalmistelussa aikataulu ei anna tilaa perusteelliselle sukupuolivaikutusten arvioinnille, jossa kuullaan asiantuntijoita ja sidosryhmiä ja etsitään ja analysoidaan tietoa. On myös tapauksia, joissa lakiesityksen tai politiikka-asiakirjan luonnoksessa on kiinnitetty huomiota sukupuolinäkökohtiin, mutta nämä valtavirtaistamistyön tulokset on leikattu lopullisesta versiosta, joka halutaan pitää tiiviinä.

Resurssien puute

Selvityksissä on todettu jatkuvasti, että sekä valtavirtaistamisen valtioneuvostotason koodinointi että sen toimeenpano ministeriöissä kärsivät resurssien puutteesta (Outshoor & Kantola

2007; Siukola 2006; Elomäki 2013a). Alle yksi henkilötyövuosi ei riitä valtavirtaistamisen aktiiviseen kehittämiseen ja seurannan parantamiseen valtioneuvostotasolla. Ministeriöissä valtavirtaistamiseen käytettävissä oleva työpanos vaihtelee suuresti ja on useimmissa riittämätön. Lisää taloudellisia resursseja tarvittaisiin muun muassa ministeriöiden tarpeisiin räätälöityjen, systemaattisten koulutusten järjestämiseen ja selvitysten teettämiseen.

Riittämätön yhteistyö alan tutkimuksen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa

Ulkopuolisia asiantuntijoita käytetään valtavirtaistamisen toimeenpanon kehittämisen ja toimeenpanon apuna vain harvoin, vaikka poikkeuksiakin on (kuten tämä tutkimus). Valtavirtaistamisen tukena käytetään lähinnä tilastoja, sukupuolentutkimuksellista tutkimustietoa ei käytetä systemaattisesti esimerkiksi sukupuolivaikutuksien arviointien tukena (Elomäki 2013a). Nais-, mies- ja tasa-arvojärjestöjen osallistuminen rajoittuu usein kuulemisiin, lausuntokierroksiin ja työryhmäjäsenyyksiin ja asiakokonaisuuksiin, joilla on selkeä yhteys tasa-arvoon. Valtionhallinnon ulkopuolisten tasa-arvo toimijoiden laajempi osallistuminen politiikan sisältöjen suunnitteluun ja seurantaan kompensoisi virkamiesten ja –naisten tasa-arvotiedon puutteita ja tekisi valtavirtaistamisesta avoimempaa ja keskustelempää.

6 STRATEGIAN JA TOIMEENPANON VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

6.1 VAHVUUDET

Perustuu poliittisen prosessin tuntemukseen

Suomalainen valtavirtaistamismalli ja strategia perustuvat vankkaan poliittisen prosessin tuntemukseen. Valtavirtaistamismalli vastaa valtionhallinnon realiteetteja ja prosesseja. Toimeenpanostrategiassa on otettu huomioon keskeiset poliittiset ja hallinnolliset toimijat ja forumit. Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmän mukaan poliittisen prosessin tuntemus onkin yksi valtavirtaistamisen edellytyksistä ja sen toimeenpanoa auttavista tekijöistä (Euroopan neuvosto 2004, 17).

Valtavirtaistaminen pyritään tekemään helposti ymmärrettäväksi

Valtavirtaistamisen teoria ja menetelmät on tehty yksinkertaisiksi ja käytännönläheisiksi. Jo prosesseja korostava lähestymistapa saattaa auttaa virkamiehiä ymmärtämään, mitä valtavirtaistaminen oman työnkuvan kohdalla tarkoittaa. Valtavirtaistamiskoulutuksien ja -materiaalien suunnittelussa on otettu huomioon palaute siitä, että valtavirtaistaminen nähdään liian monimutkaisena ja vaikeaselkoisena asiana. Koulutuksen suunnittelussa koulutussisällöt on pyritty muokkaamaan kunkin ministeriön asiasisältöön sopiviksi tai järjestämään temaattisesti eri prosessien ympärille.

Integroitu lähestymistapa

Suomen valtavirtaistamisstrategia seuraa suosituksia, joiden mukaan vaatimukset sukupuolinäkökulman huomioimisesta tulisi tehdä osaksi normaaleja käytäntöjä sisällyttämällä ne olemassa oleviin ohjauksen asiakirjoihin ja prosesseihin (Nordic Council of Ministers 2006,

26). Valtavirtaistaminen on määrätietoisesti tuotu sinne, missä muutkin hallinnon asiat säädel-
lään ja käsitellään, ja esitetty osana hyvää ja tehokasta hallintoa. Valtavirtaistamisvaatimuksen
sisällyttäminen osaksi valtioneuvostotason ohjeita lainvalmisteluun, vaikutusarviointiin ja
tulosohjaukseen antaa valtavirtaistamiselle auktoriteettia ja näkyvyyttä. Valtavirtaistaminen on
myös tuotu keskeisten poliittisten ja hallinnollisten foorumien (kansliapäällikkökokous, hal-
linnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä) asialistoille.

Integroidulla lähestymistavalla on myös haittapuolia. Kun valtavirtaistaminen esitetään en-
sisijaisesti hyvänä ja tehokkaana hallintona, sen rooli tasa-arvon edistämisen strategiana saat-
taa joutua sivuun. Sukupuolivaikutusten arvioinneilla ja muilla valtavirtaistamistoimilla, jotka
tehdään ”ohjekirjan mukaan” vailla selkeää tavoitetta edistää tasa-arvoa, on harvoin todellista
muutospotentiaalia.

Hallinnon uudistuksien strateginen hyödyntäminen

Hallinnon kehittämisen prosesseja on strategisesti käytetty apuna valtavirtaistamisen edistämi-
seen. Vaikutusarvioinnin kehittämisprosessin myötä sukupuolivaikutusten arviointi saatiin
osaksi valtioneuvostotason vaikutusarviointiohjeistusta. Tulosohjauksen kehittämishanke
tarjosi väylän sisällyttää sukupuolinäkökulmaa koskevia ohjeita tulosohjauksen käsikirjaan.

Rakenteiden luominen on parantanut toimeenpanon edellytyksiä

Toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien perustaminen ministeriöihin on ollut viime vuosien ehkä
kaikkein merkittävin valtavirtaistamistoimenpide. Säännöllisesti kokoontuva, motivoitunut
työryhmä, jolla on korkean tason johto ja jonka sihteeri pystyy käyttämään aikaa valtavirtais-
tamistoimien koordinointiin, parantaa merkittävästi edellytyksiä ministeriön toimintojen val-
tavirtaistamiseen. Työryhmien ansiosta lähes kaikilla ministeriöillä on tällä hetkellä toiminnal-
linen tasa-arvosuunnitelma. Ideaalitapauksissa työryhmät tarjoavat asiantuntijuutta ja tukea,
järjestävät koulutusta ja pitävät ministeriön johdon ajan tasalla.

6.2 HEIKKOUDET

Yksinkertaistava näkemys sukupuolesta ja epätasa-arvosta

Suomalaisen valtavirtaistamismallin johtoajatus yksinkertaisuudesta on johtanut siihen, että
politiikka-asiakirjoissa ja valtavirtaistamismateriaaleissa päädytään yksinkertaistavaan näke-
mykseen sukupuolesta ja tasa-arvosta. Ensinnäkin, vaikka valtavirtaistamisohjeistuksessa ja
viimeaikaisissa politiikka-asiakirjoissa huomioidaan ohimennen naisten ja miesten keskinäiset
erot ja jopa sukupuolen moneus, valtavirtaistamisohjeet eivät tarjoa välineitä tehdä eroja nä-
kyväksi tai analysoida tapaa, jolla sukupuoli kietoutuu yhteen muiden erojen kanssa. Toiseksi,
ymmärrys sukupuolten epätasa-arvon rakenteista ja syistä puuttuu useimmista politiikka-
asiakirjoista ja työkaluista. Valtavirtaistaminen tyypistyy käytännössä sukupuolieriytyneiden
tilastojen ja miesten ja naisten toisistaan eroavien tarpeiden ja olosuhteiden esittelyyn, eikä
tilastoitujen sukupuolierojen syitä ja niiden yhteyttä epätasa-arvoon juuri pohdita. Kolman-
neksi, sukupuoli näyttäytyy valtavirtaistamisasiakirjoissa lähinnä yksiselitteisenä henkilön
ominaisuutena, ja sukupuolinäkökulma merkitsee asioiden tarkastelua nais- ja miesnäkökul-
masta. Tällöin näkemättä jää sukupuoli suhteena tai rakenteena, johon liittyy valtaa. Valtavir-
taistamiseen tarvittaisiinkin lisää välineitä puhua moninaisuudesta ja epätasa-arvosta sekä
purkaa sukupuolen, tasa-arvon ja vallan välisiä suhteita. (Samasta ongelmasta Kanadassa ja
Alankomaiden *gender-relations* -lähestymistavasta Evelyn & Bacchi 2005).

Keskittyminen tekniseen suorittamiseen eikä ymmärtämiseen

Tällä hetkellä valtavirtaistaminen keskittyy tiettyjen toimenpiteiden suorittamiseen: sukupuolivaikutusten arviointien tekemiseen, tilastojen erittelyyn sukupuolittain, yhteenvetotarkastelun sisällyttämiseen talousarvioehdotukseen, vavi-kirjausten sisällyttämiseen tuloso- ja tulosohjauksen sisällyttämiseen ja niin edelleen. Milja Saaren (2012, 193) mukaan valtavirtaistamisessa tulisi kuitenkin keskittyä teknisen suorittamisen sijaan siihen, että viranomaiset oppisivat pohtimaan sukupuolen merkitystä ja sukupuolittuneiden valtajärjestelmien muuttamista.

Tasa-arvon edistäminen taka-alalla

Suomalaisessa valtavirtaistamismallissa tasa-arvon edistämistavoite jää taka-alalle. Sukupuolten tasa-arvo on häivytetty sekä valtavirtaistamisen käsitteestä että monista sen määrittelyistä. Tämä on ollut ainakin osittain tietoinen ratkaisu. Ilman käsitystä tasa-arvosta, jota tavoitellaan, valtavirtaistaminen tyypistyy helposti hallinnollisiksi toimenpiteiksi, joita tehdään niiden itsensä takia. Jos valtavirtaistamisen ja tasa-arvotavoitteen yhteyttä ei hahmoteta, tai jos asioita analysoidaan sukupuolinäkökulmasta ilman että sukupuolen yhteyttä tasa-arvoon pohditaan, jää valtavirtaistaminen puolittiehen. Lisäksi tasa-arvotavoitteiden puuttuminen vaikeuttaa valtavirtaistamisen toimeenpanoa. Ylöstalon valtavirtaistamista puolustusministeriössä käsittelevä tutkimus osoittaa, että jos virkamiehet ja -naiset eivät ymmärrä, miksi valtavirtaistamista tehdään, on se heille vain yksi aikaavievä ja turhana pidetty hallinnon prosessi muiden vastaavien joukossa (Ylöstalo 2013, 271).

Valtavirtaistamista ei peilata pitkän tähtäimen tasa-arvotavoitteita vasten, jotka konkreettisesti määrittäisivät, mihin valtavirtaistamisella pyritään. Konkreettiset tavoitteet auttaisivat virkamiehiä ja - naisia kontekstualisoimaan tasa-arvon käsitettä eri politiikka-aloilla. Ne toimisivat apuna etenkin sukupuolivaikutuksia arvioitaessa. Suomella ei ole Ruotsin tapaan jämäköitä, kansallisia tasa-arvotavoitteita, mutta Valtioneuvoston tasa-arvoselonteon linjaukset ajaisivat asian, vaikka ovatkin liian moninaiset jokapäiväiseen käyttöön.

Keskittyminen valmisteluvaiheeseen

Sekä valtavirtaistamisen kehittämistyössä että toimeenpanossa on painotettu toimenpiteiden ja päätösten valmistelua. Viralliset asiakirjat, kuten tasa-arvolaki ja hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015, määrittelevät valtavirtaistamisen suunnitteluvaihetta korostavalla tavalla. Seurantaan ja arviointiin liittyviä valtavirtaistamistoimenpiteitä on tasa-arvo-ohjelmissa ollut vain vähän.

Se, että sukupuolinäkökulma on läsnä suunnitteluvaiheessa, ei takaa sen huomioonottamista toimeenpanovaiheessa. Sukupuolirelevanssin tunnistamisen ja tasa-arvotavoitteiden asettamisesta on monta askelta siihen, että laki/hanke/ohjelma on sukupuolisensitiivinen ja edistää tasa-arvoa. (Euroopan neuvosto 2004, 18.) Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen arviointiprosesseihin tai erilliset sukupuolinäkökulmasta tehdyt lakien, ohjelmien ja politiikka-alueiden arvioinnit ovat puolestaan tärkeitä, sillä arviointi on usein lähtökohtana lakien ja poliittikkojen uudistamiselle. Arvioinnissa mukana olevat sukupuolikysymykset edesauttavat sukupuolinäkökulman sisällyttämistä laki- ja muihin uudistuksiin ja auttavat arvioimaan valtavirtaistamisen vaikuttavuutta. Ollakseen vaikuttavaa, valtavirtaistamisen tulisi kattaa koko poliittisen prosessi valmistelusta toimeenpanon ja seurannan kautta arviointiin.

Valvonnan riittämätön vastuutus

Vastuu valtavirtaistamisen toimeenpanosta jää Suomen valtavirtaistamismallissa virkamiehelle tai - naiselle. Valtavirtaistamisen tärkeystä muistuttaminen, sen toimeenpanon valvominen ja puutteisiin puuttuminen on sitä vastoin usein ei-kenenkään vastuulla. Johdon (kansliapäälli-

köt, yksiköiden johtajat jne.) roolia ei ole selvennetty valtioneuvostotasolla, ja on todennäköistä, ettei näin ole tehty ministeriöissäkään. Joissain ministeriöissä toiminnalliset tasa-arvoryhmät ovat ottaneet roolin toimeenpanon varmistamisessa: ne käyvät läpi suunnitteilla olevia lainsäädäntö- ja muita hankkeita ja ottavat suurennuslasin alle ne, joissa sukupuolinäkökulman mukanaolo on erityisen tärkeää. Ryhmien mandaatti on kuitenkin usein liian heikko, jotta ne voisivat ottaa aktiivisen, valvovan roolin.

Ulkopuolisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien riittämätön mukanaolo

Suomalainen valtavirtaistamismalli on sisäänpäin kääntynyt ja viranomaisvetoinen. Malli on kehitetty virkamiestyönä ilman ulkopuolisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien osallistumista, ja heidän kriittiselle ja valtionhallinnon ulkopuoliselle näkökulmalleen on siinä vain vähän tilaa. STM:n valtavirtaistamisohjeet rohkaisevat virkamiehiä konsultoimaan asiantuntijoita ja sidosryhmiä, mutta käytännössä näin tapahtuu harvoin.

Asiantuntijoiden laajempi osallistuminen valtavirtaistamiseen paikkaisi toimeenpanoa haittaavaa sukupuoli- ja tasa-arvotietouden puutetta. Hyviä tuloksia voidaan saavuttaa, kun yhdistetään ihmiset, jotka ovat tuttuja tietyn prosessin ja politiikka-alan kanssa sekä ihmiset, joilla on hyvä tasa-arvoasioiden tuntemus. Viranomaisten ja asiantuntijoiden vuorovaikutusta varten ei kuitenkaan ole vakiintuneita, nimenomaan valtavirtaistamiseen sopivia käytäntöjä. Tarvetta on myös selvityksille ja sukupuolinäkökulmasta tehdyille arvioinneille. Ulkopuolisen asiantuntijoiden vähäinen käyttö liittyy yhtäältä taloudellisten resurssien puutteeseen (ei varaa tilata selvityksiä ja arviointeja), toisaalta työn organisointiin liittyviin seikkoihin, kuten tiukoihin aikatauluihin. Tasa-arvotiedon keskus Minna on parantanut asiantuntijatiedon saataavuutta, mutta vaikuttaa siltä, että sitä käytetään apuna harvoin.

Feministisen liikkeen osallistumista pidetään valtavirtaistamisen muutospotentiaalin edellytyksenä, sillä se tekee teknokraattisuuteen taipuvaisesta tasa-arvon edistämisen menetelmästä demokraattisemman ja antaa tilaa vastakkaisille näkemyksille (Verloo 2005, 356). Suomessa ei naisjärjestöjen ja muiden tasa-arvotoimijoiden osallistumiseen ole valtavirtaistamista varten luotu erillisiä väyliä, vaan se tapahtuu tavanomaisia teitä (julkiset kuulemiset, lausuntopyyntöt ja työryhmät). Kansalaisjärjestöjen osallistaminen valtavirtaistamisen suunnitteluun ja käytäntöihin merkityksellisellä tavalla vaatii kuitenkin vuorovaikutteisempia menetelmiä.

7 SUOSITUKSET TULEVAISUUDEN TOIMIKSI

Vaikka Suomen valtavirtaistamiskäsitteessä ja -mallissa on selviä puutteita, suuret muutokset ovat tässä vaiheessa vaikeita toteuttaa. Lisäksi kunnianhimoisempi valtavirtaistamisen käsite ja analyttisemmät menetelmät tekisivät valtavirtaistamisesta todennäköisesti entistä vaikeaselkoisempaa. On kuitenkin tärkeää jarruttaa valtavirtaistamisen teknokratisoituminen ja erkaneamista tasa-arvon edistämisen tavoitteesta. Myös valtavirtaistamisen toimeenpanoa vaikeutaviin tekijöihin tulisi puuttua.

7.1 TEKNOKRATISOITUMISEN VÄHENTÄMINEN JA VALTA VIRTAIMISMALLIN KEHITTÄMINEN

- Tasa-arvon edistämisen palauttaminen valtavirtaistamisen määritelmiin ja valtavirtaistamisen tasa-arvotavoitteen täsmentäminen. Selkeämmät tasa-arvotavoitteet ja/tai valtavir-

taistamisen koordinointi hallituksen tasa-arvo-ohjelmien ja tasa-arvoselonteon linjauksien kanssa estäisivät valtavirtaistamista tulemasta itsetarkoitukselliseksi ja helpottaisivat sen toimeenpanoa.

- Asiantuntijoiden ja kansalaisjärjestöjen osallistumisen edistäminen. Valtavirtaistamisohjeistuksen tulisi tarjota eri tilanteisiin sopivia menetelmiä asiantuntijoiden ja järjestöjen konsultointiin (esim. suora yhteydenotto tai työpajatyöskentely). Erityisesti vuorovaikutteisten menetelmien kehittäminen on tärkeää.
- Seurannan ja arvioinnin menetelmien kehittäminen (esim. indikaattoreiden laatiminen ja käyttö). Seuranta ja arviointia voisi ajatella uusina “avainprosesseina” vaikka ne ovatkin horisontaalisia ja risteävät nykyisten avainprosessien kanssa.
- Talousarvion valtavirtaistamisen menetelmän uudistaminen. Nykyistä menetelmää, jossa talousarvio nähdään eräänlaisena tavoiteohjaamisen välineenä, tulee vahvistaa. Menetelmiä koko budjetin kohdentumisen tarkasteluun sukupuolinäkökulmasta ei ole.
- Sellaisten menetelmien kehittäminen, jotka edesauttavat moninaisuuskysymysten huomiointtamista sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa. Voisiko sisäministeriössä kehitetty yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tukea sukupuolivaikutusten arviointia? Kuinka varmistaa, että sukupuolinäkökulma on riittävästi mukana yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnissa?
- Valtavirtaistamisen suunnittelun, toimeenpanon, seurannan ja arvioinnin avaaminen ulospäin ja siitä tiedottaminen. Valtavirtaistaminen on sisäänpäin kääntynyttä. Esimerkiksi alue- ja kuntatasolla tapahtuva valtavirtaistaminen hyötyisi siitä, että valtionhallinnon kokemuksista pystyttäisiin oppimaan. Monille tärkeille sidosryhmille valtavirtaistaminen on vierasta.
- Koko valtionhallinnon resurssit mukaan valtavirtaistamisen suunnitteluun ja kehittämiseen. Monissa ministeriöissä on valtavirtaistamisen asiantuntemusta sekä näkemystä, josta olisi apua valtionhallinnon tasolla. Esimerkiksi sisäministeriössä on pohdittu seuranta ja arviointia sukupuolinäkökulmasta. Monissa muissa maissa valtavirtaistamisen kehittäminen on poikkihallinnollisen toimielimen eikä yksin tasa-arvotyöryhmien tehtävä (Stern & Briller 2007, 17). Tasa-arvotyöryhmien verkostolla on liian epävirallinen foorumi tähän tehtävään, hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä ei tarpeeksi aktiivinen.

7.2 TOIMEENPANON EDELLYTYKSIEN PARANTAMINEN

- Resurssien lisääminen (henkilöstö, raha, aika) sekä valtioneuvostotasolla että ministeriöissä. Resurssien puute on yksi suurimmista valtavirtaistamisen toimeenpanon ja kehittämisen esteistä. TASY tarvitsee lisää työvoimaa valtavirtaistamisen menetelmien kehittämiseen, ohjaamiseen ja seurantaan. Ministeriöiden valtavirtaistamiskoordinaattoreiden pitäisi pystyä käyttämään valtavirtaistamiseen enemmän työaikaa. Taloudellisia resursseja tarvitaan muun muassa koulutuksen järjestämiseen ja ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttöön.
- Vastuuvollisuuksien sitova määrittely. Etenkin johdon (ministerit, kansliapäälliköt, johtoryhmät, yksiköiden johtajat, valmistelevien työryhmien puheenjohtajat jne.) roolin ja vastuun tarkentaminen olisi tärkeää. Ministeriötasolla vastuut ja mandaatit tulee määritellä ministeriöiden omissa toiminnallisissa tasa-arvosuunnitelmissa, mutta valtioneuvostatasoinen ohjeistus olisi tärkeää.
- Tasa-arvotyöryhmien mandaattien vahvistaminen. Ryhmien tulisi ottaa aktiivisempi rooli valtavirtaistamisen “vahtikoirana”. Tällä hetkellä ryhmät eivät osallistu tarpeeksi esimerkiksi talousarvion yhteenvedotarkastelun laadintaan tai sukupuolinäkökulmasta merkittävien laki- ja muiden hankkeiden tunnistamiseen ja seurantaan. On esimerkiksi epätodennäköistä, että lainvalmistelija tekee perinpohjaisen suvan, jollei häntä siihen erikseen kehoiteta. Ryhmillä voisi olla rooli “syväsuovattavien” hankkeiden tunnistamisessa ja niiden valtavirtaistamisen tukemisessa.

- Ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien strateginen käyttö valtavirtaistamisen edellytysten vahvistamisessa. Nykyisten suunnitelmien toimivuutta kannattaa seurata ja tunnistaa niiden hyvät käytännöt seuraavaa suunnitelmakautta silmälläpitäen. Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman minimivaatimukset voivat olla osa hallituksen tasa-arvo-ohjelman velvoitteita.
- Koulutuksen säännöllisen ja riittävän tarjonnan varmistaminen. Ministeriöt tulisi velvoittaa tarjoamaan omaa valtavirtaistamiskoulutusta koko henkilöstölle. Tämän lisäksi tarvitaan säännöllistä teemoittaista koulutusta, jonka koordinoinnin kannattaa vielä tässä vaiheessa olla TASY:n vastuulla, jotta koulutuksen tasaisuus varmistetaan. Syksyllä 2013 järjestettyjä lakihankkeiden suva-koulutuksia kannattaa jatkaa. Tarvetta on etenkin talousarvioon liittyvälle koulutukselle. Myös keskijohdon koulutuskierron olisi paikallaan. Myös vertaisoppimisen ja tuen kanavat ministeriöissä olisivat tarpeen. Joskus tasa-arvoasiantuntijan tuki ja yhdessä tekeminen on koulutusta tehokkaampaa.
- Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista koskevan kokemuksen, hyvien käytäntöjen ja tulosten kerääminen ja jakaminen. Konkreettisten tulosten (tasa-arvon edistämisen näkökulmasta) listaaminen auttaa virkamiehiä- ja naisia ymmärtämään paremmin miksi valtavirtaistamista tehdään. Valtavirtaistamisen toimeenpano (esim. sukupuolivaikutusten arviointien tai toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien tekeminen) on helpompaa, jos saatavilla on konkreettisia esimerkkejä. Hyvistä käytännöistä ja kokemuksista hyötyisivät myös valtionhallinnon ulkopuoliset tahot: kansalaisjärjestöt, tasa-arvoasiantuntijat ja alue- ja kuntatason toimijat.
- Konkreettisten valtavirtaistamistavoitteiden asettaminen sekä valtioneuvostotasolla että ministeriöissä ja indikaattoreista sopiminen. Tavoitteiden tärkeys on nostettu esiin useissa toimeenpanoa koskevissa tutkimuksissa.
- Valtavirtaistamisen toimeenpanon arvioiminen jokaisessa ministeriössä (PLM tehnyt 2013). Haastattelututkimuksella saataisiin esiin kunkin ministeriön omia kipupisteitä, valtavirtaistamista hidastavia tekijöitä ja mahdollisuuksia sen edistämiseen. Toimeenpanossa pystyttäisiin arviointien perusteella ottamaan kunkin ministeriön erityispiirteet huomioon.
- Valtavirtaistamisen vastustuksen käsittely osana koulutuksia ja materiaaleja. Vastustuksen kohtaamiseen tulisi kehittää työkaluja.

LÄHTEET

- Booth, Christine & Bennett, Cinnamon. 2002. Gender mainstreaming in the European Union. Towards a new conception and practice of equal opportunities. *The European Journal of Women's Studies* 9:4, 430–446.
- Brunila, Kristiina. 2009a. *Sukupuolten tasa-arvo korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa*. Selvityksiä 2009:51. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Brunila, Kristiina. 2009b. Parasta ennen. *Tasa-arvotyön projektitapaistuminen*. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitoksen julkaisuja 222. Helsinki: Yliopistopaino.
- Daly, Mary E. 2005. Gender Mainstreaming in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 12(3), 433–450.
- Elomäki, Anna 2014. *Exchange of good practices on gender equality: Gender impact assessment. Discussion paper – Finland*. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practices_at/fi_discussion_paper_at_2014_en.pdf (haettu 15.7.2014).
- 2013a. *Review of the Institutional Capacity and Effective Methods, Tools and Good Practices for Mainstreaming Gender Equality in a few Selected Policy Areas within the European Commission, the EU Member States and Croatia. Analytical country report: Finland*. Study

- for the European Institute for Gender Equality by Yellow Window Management Consultants (julkaisematon).
- 2013b. Case study report about gender impact assessment: Finland. Review of the Institutional Capacity and Effective Methods, Tools and Good Practices for Mainstreaming Gender Equality within the European Commission and the EU Member States. European Institute for Gender Equality (julkaisematon).
- European neuvosto. 2004. *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final report of activities of the Group of Specialists on Mainstreaming*. Strasbourg: Council of Europe.
- European Institute for Gender Equality. 2014. Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States. Luxembourg: EIGE.
- 2013. *Mapping of gender training policies and practices in the European Union*. Luxembourg: EIGE.
- Eveline, Joan ja Bacchi, Carol. 2005. What are we mainstreaming when we mainstream gender? *International Feminist Journal of Politics* 7:4, 496–512.
- Haataja, Anita., M. Järviö & E. Mustonen. 2006. *Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi. Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta*. Selvityksiä 2006:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Holli, Anne-Maria & M. Rantala. 2009. *Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema*. Selvityksiä 2009: 54. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Horelli, Liisa & Milja Saari. 2002. Tasa-arvoa valtavirtaan. Tasa- arvon valtavirtaistamisen menetelmiä ja käytäntöjä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä.
- Institute for the Equality of Women and Men. 2011. *Manual for the application of gender mainstreaming within the Belgian federal administration*. Brussels: Institute for the Equality of Women and Men.
- Kumpulainen, S., J. Roininen, S. Wallin. 2005. *EU-ohjelmat maaseudun naisten elinolosuhteiden tukena – selvitys maaseudun kehittämissohjelmien tuloksista ja hyvistä käytännöistä*. Vammala: Maa- ja metsätalousministeriö.
- Kuusi, Heli, Jaku-Sihvonen, Ritva & Koramo, Marika. 2009. Koulutus ja sukupuolten tasa-arvo. Selvityksiä 2009:52. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta* (1986/609) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609> (haettu 15.7.2014).
- Lombardo, Emanuela & Lut Mergaert. 2013. Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21:4, 296–311.
- Mergaert, Lut. 2012. *The Reality of Gender Mainstreaming Implementation. The Case of the EU Research Policy*. Nijmegen: Radboud University Nijmegen.
- Ministeriet for Ligestilling og Kirke (2013) Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige.
- Nordic Council of Ministers. 2006. *Now It's About the Money. Mainstreaming a gender equality perspective into Nordic national budgets. Final project report 2004-2006*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Nousiainen, Kevät. 2004. Velvollisuus valtavirtaistaa – sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen normit. Teoksessa Kevät Nousiainen, Anu Pylkkänen, Anne Maria Holli, Johanna Kantola, Eeva Luhtakallio, Eeva Raevaara ja Milja Saari, *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvitys. Tasa-arvon työkirja*. Helsinki: Oikeusministeriö, 10–16.
- Oikeusministeriö 2007. *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet*. Julkaisuja 2007:6. Helsinki: Oikeusministeriö.
- 2004. *Hallituksen esityksen laatimisohteet*. Julkaisuja 2004:4. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pekingin julistus ja toimintaohjelma. 1995. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=73330&culture=fi-FI> (haettu 15.7.2014).

- Pitkänen, S., M. Säkjärvi, S. Mustakallio, S. Törmä. 2012. *Selvitys sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä rakennerahastojen (ESR ja EAKR) ohjelmaasiakirjoihin ja projektisuunnitelmiin*. Helsinki: Ministry of Employment and the Economy.
- Pääministeri Paavi Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4. 1999
- Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 23.6.2003
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2012
- Regeringen. 2012. *Fastställande av en strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet*. U2012/1388/JÄM.
- Rees, Teresa. 2005. Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics* 7:4, 555–574.
- Roggeband, Conny & Mieke Verloo. 2006. Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994–2004): a political process approach. *Policy & Politics*, 34:4, 615–632.
- Saari, Milja. 2012. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvotyön strategiana. Teoksessa *Tasa-arvo toisin nähtynä: oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Kantola, J., Nousiainen, K. and Saari, M. (toim.). Helsinki: Gaudeamus, 175–197.
- 2005. *Miten etenee Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen? Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvityksen seurantatutkimus*. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=61862&name=DLFE-9432.pdf (haettu 15.7.2014).
- Sainsbury, Diane & Christina Bergqvist. 2009 The Promise and Pitfalls of Gender Mainstreaming, *International Feminist Journal of Politics*, 11:2, 216-234.
- Sisäministeriö. 2013. *Maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategian sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi*. SM077:00/2011.
- STM. 2014. *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ministeriöissä 2013*. (Julkaisematon lähde.)
- 2013a. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015. Väliraportti*. Julkaisuja 2013:30. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2013b. *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ministeriöissä 2012*. (Julkaisematon lähde.)
- 2012a. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2012b. *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ministeriöissä 2011*. (Julkaisematon lähde.)
- 2011. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008-2011. Loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2010. *Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Sisältää taustaineiston*. Julkaisuja 2010:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2009a. *Sukupuolisilmäläsit käytössä. Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi* Julkaisuja 2009: 13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2009b. *Sukupuolisilmäläsit käyttöön! Loppuraportti*. Selvityksiä 2009:43. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2009c. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008-2011. Seurantaraportti syys 2009*. Selvityksiä 2009:65. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2008. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008-2011*. Julkaisuja 2008:21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2007a. *Sukupuolivaikusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2007b. *Tasa-arvo valtiolla – Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 loppuraportti*. Julkaisuja 2007:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2006. *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa*. Selvityksiä 2006:77. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2005. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007*. Julkaisuja 2005:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2002a. *Naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Valtavirtaistamisohje*. Dno 4/91/2002

- 2002b. *Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntö-hankkeissa (suvaopas). Liite valtavirtaistamisohjeeseen.*
- 1997. *Pekingistä Suomeen. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 1997.* <http://pre20031103.stm.fi/suomi/hao/julkaisut/tasa97.htm> (haettu 13.5.2013).
- Squires, Judith. 2005. Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 12(3), 366–88.
- Sterner, Gunilla & Helena Biller (toim.) 2006. *Gender mainstreaming in the EU member states. Progress, obstacles and experiences at governmental level.* Stockholm: Ministry of Integration and Gender Equality.
- Swedish Gender Mainstreaming Support Committee. 2007. *Gender Mainstreaming Manual: A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee.* Swedish Government Official Reports SOU 2007:15. Stockholm.
- Tanhua, Inkeri & Leinonen, Eija. 2011. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kunnissa ja valtionhallinnossa. Valtavirtaistaminen käytäntöön –hankkeen alkukartoitus. http://www.sosiaalikehitys.com/uploads/Alkukartoitus_Valtavirtaistaminen_kunnissa_ja_valtionhallinnossa.pdf (haettu 15.7.2014).
- Turpeinen, S., J. Jaako, A. Kankaanpää & M. Hakamäki. 2012. *Sports and equality 2011. Current state and changes of gender equality in Finland.* Publications of the Ministry of Education and Culture 2012:13. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Valtionvarainministeriö. 2012. *Tulosohjauksen käsikirja. Tietokortti nro 14a. Sukupuolinäkökulma tulosohjauksessa.* http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120904Tuloso/79_sukupuolinakokulma.pdf (haettu 15.8.2014).
- Verloo, Mieke. 2005. Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 12(3), 344–65.
- Walby, Sylvia. 2005. Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 12:3, 321-343.
- Yellow Window Management Consultants. 2013. *Report on Gender Impact Assessment Effectiveness.* Report produced within the framework of the study: *Review of the Institutional Capacity and Effective Methods, Tools and Good Practices for Mainstreaming Gender Equality in a few Selected Policy Areas within the European Commission, the EU Member States and Croatia.* Study for the European Institute for Gender Equality by Yellow Window Management Consultants. Draft 16 October 2013.
- Ylöstalo, Hanna. 2013. Väärinymmärryksiä ja vastustamista – sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käytännön ongelmia. *Politiikka* 55:4, 223–238.