

# *Mitä sukupuolivaikutusten arviointi on?*



*Tasa-arvovalmentaja Milja Saari  
2002*

# SISÄLLYS

<b>JOHDANTO .....</b>	<b>3</b>
<b>SUKUPUOLINÄKÖKULMAN JA TASA-ARVON</b>	
<b>VALTAVIRTAISTAMISEN NORMIPOHJA.....</b>	<b>3</b>
Pekingin toimintaohjelma .....	3
Euroopan Unionin tasa-arvonormit .....	4
Kansalliset normit ja hallitusohjelma .....	4
Sosiaali- ja terveysministeriön suvaopas.....	5
<b>MITEN SUKUPUOLIVAIKUTUKSIA ARVIOIDAAN?.....</b>	<b>6</b>
Lakiesitysten suva ennakkoarviointina .....	6
Suvaspiraali suvan menetelmänä.....	8
<b>SEURAAVA HAASTE: BUDJETIN SUVAUS.....</b>	<b>13</b>
<b>LÄHTEET.....</b>	<b>16</b>

## **Johdanto**

Tarkastelen selvityksessäni ensin kansallisia ja kansainvälisiä normeja, joille sukupuolivaikutusten arviointi (gender impact assessment) Suomessa perustuu. Ensimmäisessä jaksossa painotukseni on siis sukupuolivaikutusten arviointi hallinnollisena näkökulmana, jolla pyritään ottamaan sukupuoli ja tasa-arvo huomioon kaikessa julkisen sektorin toiminnassa. Arvioinnin kohdalla tämä tarkoittaa siis myös sukupuolinäkökulman huomioimista osana muuta arviointitoimintaa. Toisessa jaksossa keskityn kuvaamaan sukupuolivaikutusten arviointia menetelmänä, jota erityisesti tohtori Liisa Horelli on Suomessa kehittänyt. Olen valinnut havainnollistaviksi esimerkeiksi Horellin suvaspiraalin ja sosiaali- ja terveysministeriön suvaoppaan. Lopuksi esittelen sukupuolivaikutusten arvioinnin seuraavan haasteen eli budjetin sukupuolivaikutusten arvioinnin ja pohdin edellytyksiä suvauksen valtavirtaistamiselle kaikkeen julkisen hallinnon toimintaan.

## **Sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistamisen normipohja**

Vaikka Suomi on monella tapaa sukupuolten välisen tasa-arvon mallimaa kansainvälisestä perspektiivistä katsottuna, monet uudet keskustelun aiheet ja tasa-arvon edistämisen välineet ovat meillä tuontitavaraa. Sukupuolivaikutusten arviointi (gender analysis) hyvänä käytäntönä on kotoisin YK:sta, jossa sitä on jo pitkään edellytetty sekä projektien suunnitelmissa että arvioinnissa (Vainio-Mattila, 2001). Suvalla on myös normipohjansa, jota tarkastelen YK:n, EU:n sekä kansallisen lainsäädäntömme valossa. Lisäksi olen ottanut mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä laaditun suvaoppaan, joka on pilotti hallinnon valtavirtaistamisessa, ja antaa suuntaviivoja sille, miten sukupuolivaikutusten arviointi tullaan tulevaisuudessa ajamaan koko valtionhallintoon.

## **Pekingin toimintaohjelma**

Pekingissä järjestettiin 1995 Yhdistyneiden Kansakuntien neljäs naisten maailmankonferenssi, jossa hallitukset hyväksyivät Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman tasa-arvon, kehityksen ja rauhan puolesta. Pekingissä myös Suomen hallitus sitoutui sukupuolinäkökulman huomioon ottamiseen kaikilla aloilla sekä myös arvioimaan päätösten vaikutukset naisiin ja miehiin. Kansainvälisessä keskustelussa käytetään käsitettä gender mainstreaming, joka on käännetty suomeksi sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistaminen (Pekingin julistus ja toimintaohjelma, 1995).

Syksyllä 2002 järjestettiin Helsingissä Pekingin toimintaohjelmaa käsittelevä opintopiiri, jossa alusti myös Suomen YK-liiton pääsihteerinä vuosina 1963-1990 toiminut Hilikka Pietilä. Pietilän mukaan YK-järjestelmässä valtavirtaistaminen tarkoittaa:

...että jokaisen toimenpiteen, lainsäädäntö, politiikka ja ohjelmat mukaan lukien, vaikutukset naisten ja miesten kannalta arvioidaan jo suunnitteluvaiheessa. Se on strategia, jolla naisille ja miehille tärkeät asiat ja heidän kokemuksensa liitetään oleelliseksi osaksi poliittisten toimenpiteiden ja ohjelmien suunnittelua, toimeenpanoa, seurantaa ja arviointia kaikilla poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen elämän aloilla niin, että eriarvoisuutta ei pidetä yllä vaan naiset ja miehet hyötyvät niistä yhtäläisesti. Perimmäisenä tavoitteena on tasavertaisuus.”

Kansainvälisesti on vireillä monenlaista työtä talousarvion ja talouspolitiikan sukupuolivaikutusten arvioinnin alalta. Aihe on ollut esillä yleisen tasa-arvopolitiikan, kehitysyhteistyöpolitiikan sekä hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta. Esimerkkejä jo toteutetuista arvioinneista löytyy erityisesti kehitysmaista, joissa muun muassa UNIFEM on rahoittanut hankkeita (Aula I, 2002).

## Euroopan Unionin tasa-arvonormit

Pekingin toimintaohjelman lisäksi Suomea velvoittaa sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistamiseen myös Amsterdamin sopimuksen 3. artikla, johon on kirjattu, että tasa-arvo on valtavirtaistamisen periaatteen mukaisesti otettava huomioon Euroopan yhteisön toiminnassa. Syyskuussa 2002 tuli voimaan EU:n uudistettu nk. työelämän tasa-arvodirektiivi. 1 artikla on uudistetussa muodossaan seuraavanlainen:

”1a. Jäsenvaltioiden on otettava aktiivisesti huomioon pyrkimys miesten ja naisten tasa-arvoon laatiessaan ja pannessaan täytäntöön lakeja, asetuksia, hallinnollisia määräyksiä, politiikkoja ja toimintaa...” (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti, 2002)

## Kansalliset normit ja hallitusohjelma

Vaikka suvan voi pitkälti katsoa olevan ”tuontitavaraa”, joka perustuu Suomen allekirjoittamiin kansainvälisiin sitoumuksiin ja Eurooppa-oikeuteen, suvaa voidaan perustella myös kansallisella lainsäädännöllämme. Vaikka suvaa ei toistaiseksi ole määritelty lakisääteiseksi veloitteeksi, suva perustuu kansallisessa lainsäädännössämme ennen kaikkea perustuslain perusoikeussäännöksiin, jotka on otettava huomioon säädösvalmistelussa sekä tasa-arvolain 4 §:ssä säädettyyn viranomaisten velvollisuuteen edistää tasa-arvoa (Horelli ja Saari, 2002).

Pekingin toimintaohjelman ja EU-normien pohjalta sisällytettiin vuonna 1999 myös Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaan valtionhallintoa koskeva valtavirtaistamis- eli läpäisyperiaate:

”Hallitus toteuttaa Pekingin sopimuksen mukaisen läpäisyperiaatteen valtion hallinnossa. Hallitus selvittää uuden lainsäädännön tasa-arvoaikutukset. Tasa-arvoasioiden hallintoa selkiytetään ja resursseja vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriössä.”  
(Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma, 1999)

Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietinnössä esitetyllä tasa-arvolain uudistuksella pyritään lain kokonaisuudistukseen, jonka lähtökohtia ovat mm. Euroopan yhteisöjen lainsäädännön edellyttämät muutokset sekä lain soveltamiskäytännössä että valvonnassa ilmenneet ongelmat. Tulevaan tasa-arvolain 4 pykälään, jossa säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää tasa-arvoa, ehdotetaan:

Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.../..Säädösvalmistelussa arvioidaan säädöksen mahdolliset sukupuolivaikutukset sekä mahdollisuus edistää sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista. (Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö, 2002)

### Sosiaali- ja terveysministeriön suvaopas

YK:n Pekingin konferenssin toimintaohjelman innoittamana ja osana Suomen hallituksen Tasa-arvo-ohjelmaa syntyi Tasa-arvon valtavirtaistamismenetelmien kehittämishanke vuosille 1998-2000. Valtavirtaistamishankkeen päämääränä on ollut luoda uusia tasa-arvon edistämisen malleja ja käytäntöjä julkishallinnossa sekä kehittää menetelmiä, jotka voivat tuoda näkyviin ongelmat ja esteet tasa-arvon tiellä. Sateenvarjohankkeeseen osallistui sosiaali- ja terveysministeriön ohella ympäristöministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työministeriö ja ulkoministeriö (Horelli ja Saari, 2002).

Seuraava askel valtionhallinnon valtavirtaistamistyössä on ollut pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön valtavirtaistamiseksi. Hanke on edennyt vaiheeseen, jossa on laadittu sosiaali- ja terveysministeriölle valtavirtaistamisohje sekä suvaopas (Valtavirtaistamisohje ja suvaopas, 2002).

STM:n suvaopassa kuvataan pilottihanketta seuraavalla tavalla:

Naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin kahdessakin mielessä: hallituksen tasa-arvopolitiikka erityisenä politiikka-alueena on ministeriön tehtävä, minkä lisäksi ministeriölle, kuten *jokaiselle* viranomaiselle, kuuluu sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen viranomaisen *omassa* toiminnassa.

Jokaiselle viranomaiselle kuuluvan tehtävän toteuttamista ja ohjeistamista varten sosiaali- ja terveysministeriössä kehitetään pilottihankkeena valtavirtaistamisen strategiaa. Kokemuksia hyödynnetään, kun valtavirtaistamista ryhdytään soveltamaan laajemmin julkishallinnossa. *Valtavirtaistamisella tarkoitetaan* niitä hallinto- ja toimintatapoja, joilla tuetaan tasa-arvon edistämistä osana ministeriön ja viranomaisen toimintaa (Suvaopas, 2002, s.1).

Oppaassa kontekstoidaan sukupuolivaikutusten arviointi perustuslakiin, joka määrittelee naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisen yhteiskunnalliseksi tehtäväksi. Laki-hankkeiden suva ja tasa-

arvon edistämismahdollisuuksien arviointi on hallinnollinen keino, jolla pyritään edistämään tasa-arvon toteutumista (Suvaopas, 2002, s. 2).

Käytännössä STM:n valtavirtaistamisohje tarkoittaa sitä, että sukupuolinäkökulma ja tasa-arvo on sisällytettävä sosiaali- ja terveysministeriön piiriin kuuluvan lainsäädännön valmisteluun, erilaisiin ohjelmiin ja hankkeisiin sekä henkilöstöpolitiikkaan. Valtavirtaistaminen otetaan huomioon myös tulossopimuksissa, joita ministeriön ja sen alaisten virastojen ja laitosten välillä solmitaan. STM:n suvaopasta sovelletaan hallinnonalan lainsäädäntöä valmisteltaessa, mikä tarkoittaa sitä, että lainsäädäntötyössä arvioidaan, onko lakiesityksellä sukupuolivaikutuksia (ks. Miten sukupuolivaikutuksia arvioidaan?). Muut soveltamisalat tullaan ohjeistamaan myöhemmin STM:n oman pilotti-hankkeen jälkeen. Vastuu sukupuolivaikutusten arvioimisesta jakautuu samalla tavalla kuin vastuu lainsäädäntöhankkeista muutoinkin. Ministeriön johdolla on ylin vastuu ja osastopäälliköt vastaavat puolestaan siitä, että selvitys sukupuolivaikutusten arviointitarpeesta tehdään kaikista hankkeista. Lainvalmistelijat huolehtivat sukupuolivaikutusten arvioimisesta osana lainvalmistelua, joskin erityiskysymyksissä voidaan tarpeen mukaan käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita ja teettää selvityksiä.

### **Miten sukupuolivaikutuksia arvioidaan?**

Seuraavaksi käsittelen sukupuolivaikutusten arviointia arvioinnin yleisessä kentässä. Lakiesitysten suva on yleensä ennakoarviointia, kun taas osion lopulla esittelemäni budjetin suva nähdään jälkikäteisarviointina.

Yritän myös luoda yleiskuvaa siitä, miten sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida. Tasa-arvon valtavirtaistamismenetelmien kehittämishankkeessa käytettiin ajattelun apuvälineenä Liisa Horellin kehittämää suvaspiraalia (Horelli ja Saari, 2002, s.44), joka kuvaa sukupuolivaikutusten arvioinnin prosessia ja vaiheita. Yhdistelen Horellin suvaspiraalia ja STM:n suvaopasta (Suvaopas, 2002) saadakseni sukupuolivaikutusten arvioinnista mahdollisimman havainnollisen ja monipuolisen kuvan. Tavoitteenani on hahmottaa, mitkä ovat suvan keskeisiä elementtejä ja miten suva tehdään.

### **Lakiesitysten suva ennakoarviointina**

Ennakoarvioinnissa (ex-ante) tarkastellaan suunnitellun toimintapolitiikan tai ohjelman tavoitteenasettelua, toteuttamiskelpoisuutta ja realistisuutta sekä ennakoituja vaikutuksia. Suomessa ennakoarviointia käytetään (ulkopuolisen) asiantuntijan arvioidessa suunnitelmaa tai hanke-ehdotuksen hyväksymistä sekä säädösvalmistelijan arvioidessa lakiehdotusten ennakoituja vaikutuksia.

Nykyisen lainsäädännön mukaan lainsäätäjän on selvitettävä lakiesityksen vaikutukset valtion talouteen, sen mahdolliset ympäristövaikutukset (yva) sekä sosiaaliset vaikutukset.

Sukupuolivaikutusten arviointi (suva) on sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistamisen keskeinen väline. Vuonna 2000 ilmestyi Tasa-arvovaltuutetun toimiston teettämänä selvitys *Vaikuttaako sukupuoli?* Työsopimuslakiesityksen arviointia tasa-arvonäkökulmasta. Raportin tarkoituksena oli selvittää, onko mahdollista arvioida lakiesityksen tasa-arvovaikutuksia.

Tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen toteaa, että sukupuolivaikutusten arvioiminen parantaa lainvalmistelua, koska jo valmisteluvaiheessa joudutaan selvittämään missä suhteessa naisten ja miesten asema on erilainen. Kysymyksessä on siis Mäkisen mukaan *etukäteen suoritettava laadunvarmistus*, jonka tavoitteena on korjata mahdolliset ristiriitaisuudet ja epäkohdat jo lain valmisteluvaiheessa. Tavoitteena on, että suvaus kuuluu jokaisen lainvalmistelijan ammattitaitoon, sillä valmiin lakiesityksen arvioiminen edellyttää erillistä ja kallista selvitystyötä. Tasa-arvoviranomaiset voivat ohjeistaa ja antaa neuvoja, mutta heillä ei luonnollisestikaan ole tarvittavaa substanssiosaamista kaikilla lainsäädännön alueilla. Tästä johtuen tulee kunkin ministeriön järjestää suva osana varsinaista säädösvalmistelua (*Vaikuttaako sukupuoli*, 2000, s.1)

Samassa raportissa Liisa Horelli tuo esiin, että sukupuolivaikutuksia voidaan kartoittaa ennakoarvioinnilla (*ex-ante*) joko ulkopuolisin voimin tai valmistelijoiden itsearviointina. Suvassa voidaan myös arvioida vaikutuksia joko jälkikäteen (*ex-post*), kun esitys on jo hyväksytty tai kun sitä sovelletaan (*Vaikuttaako sukupuoli*, 2000, s.7).

Työsopimuslakiesityksen sukupuolivaikutusten arvioinnista käytiin vilkasta keskustelua myös Tasa-arvon valtavirtaistamismenetelmien kehittämishankkeen työryhmässä. Keskusteluissa todettiin, että suva täytyy tehdä siinä vaiheessa, kun todellisia vaikuttamisen mahdollisuuksia vielä on. Työsopimuslakiesitys oli jo ehditty sorvata lopulliseen malliin ennen kuin sen suva valmistui. Työsopimuslakikomiteassa oli tehty paljon töitä yhteisen esityksen aikaansaamiseksi ja pakettia ei haluttu enää avata, vaikka lakiesityksen suvassa huomattiinkin puutteita ja naiset ja miehet eriarvoiseen asemaan asettavia rakenteita. Suvan tulee siis olla osa varsinaista säädösvalmistelua, jotta sillä olisi sukupuoleen perustuvaa syrjintää estävä ja naisten ja miesten välistä tasa-arvoa edistävä vaikutus. Lakiesitysten suva on siis ennakoarviointia, jonka tarkoituksena on arvioida lakiuudistusten vaikutukset naisiin ja miehiin sekä mahdollisuus edistää tasa-arvoa. Parempi tietoisuus päätösten sukupuoliva-

kutuksista voi auttaa myös välttämään sekä epärealistisia odotuksia että päätösten odottamattomia, ei-toivottuja seurauksia.

## Suvaspiraali suvan menetelmänä

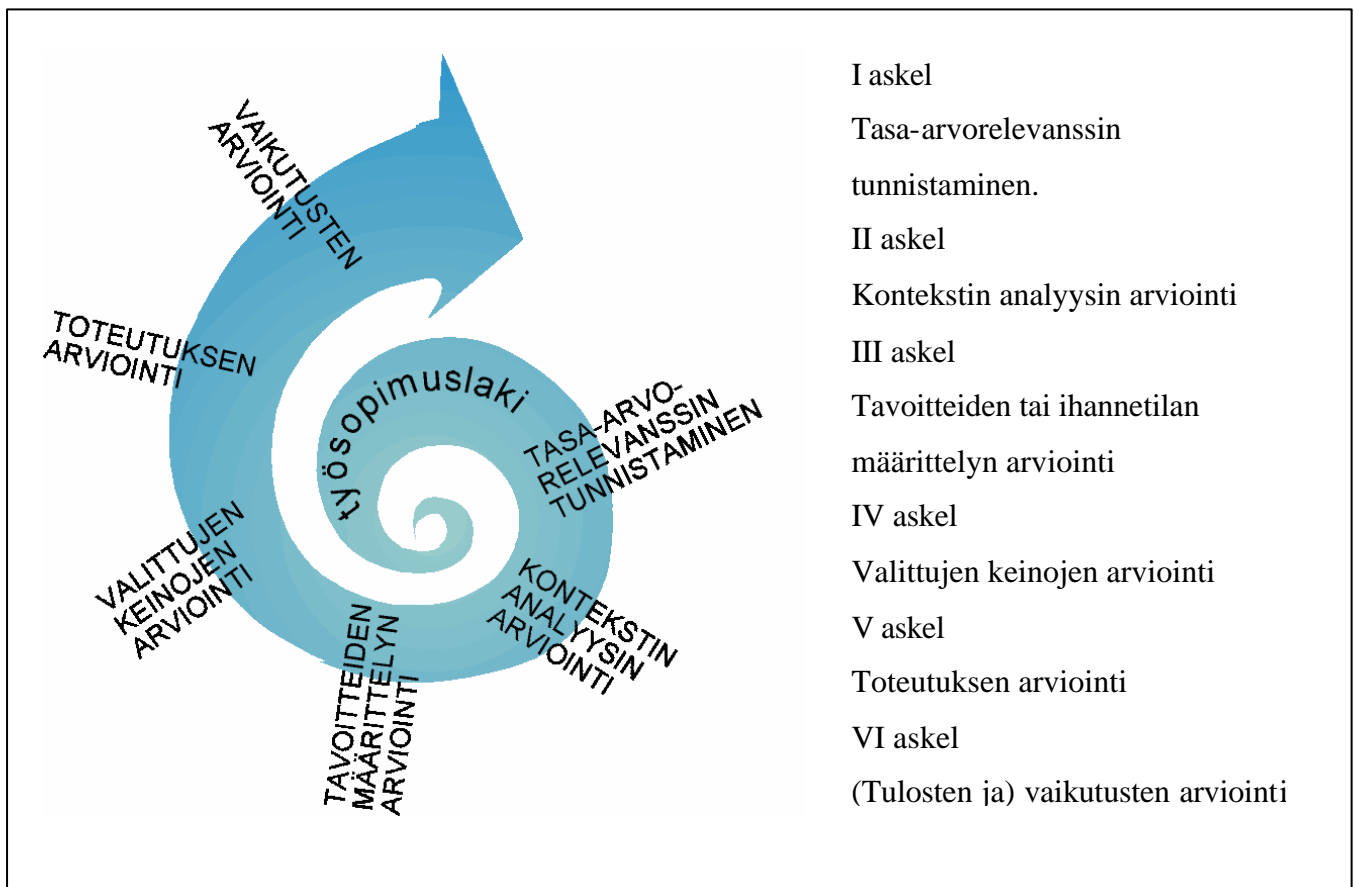
Tässä osiossa esittelen Liisa Horellin kehittämän suvaspiraalin (Horelli ja Saari, 2002, s.44), joka kuvaa sukupuolivaikutusten arvioinnin prosessia ja vaiheita. Yhdistelen Horellin suvaspiraalia ja STM:n suvaopasta, jotta kuva suvaspiraalista suvan menetelmänä muodostuisi mahdollisimman havainnolliseksi.

STM:n suvaoppaassa arvioinnin toteuttamisen vaiheet jaetaan tietojen hankkimiseen, analyysiin ja johtopäätösten tekemiseen. Tulokset raportoidaan osana lainvalmisteluhanketta. Taustamateriaalina käytetään tilastoja ja tutkimuksia sekä kotimaista ja kansainvälistä oikeuskäytäntöä ja tasa-arvonormistoa. Valmistelussa voidaan käyttää ulkopuolista asiantuntemusta, hankkia asiantuntijalausuntoja, kuulla asiantuntijoita tai pyytää erillisiä selvityksiä, mihin varaudutaan hankkeen budjetissa (Suvaopas, 2002, s.4). Lakiesityksen vaikutuksia arvioidaan tavoitteiden, sisällön, keinojen ja ennakoitujen tulosten perusteella: missä suhteessa odotetut tulokset ja vaikutukset pienentävät naisten ja miesten välisiä eroja, poistavat esteitä ja edistävät sukupuolten välistä tasa-arvoa?

Horellin mukaan suva ei ole toistaiseksi kiteytynyt täsmälliseksi menetelmäksi, jota käytettäisiin eri kulttuureissa ja eri aloilla samalla tavoin. Suva voi siten olla osa yleistä ohjelman, toiminnan, tai hankkeen arviointia sukupuolinäkökulmasta. Suva voi myös kohdistua yksittäiseen aiheeseen, kuten budjetin tai lakiesityksen vaikutuksiin. Suomalaisia esimerkkejä suvasta on olemassa alue- ja rakennepolitiikan (Horelli ja Roininen, 1998) sekä työllisyyspolitiikan (Ilmakunnas, 2000) alalta. Myös niissä on noudatettu arvioinnin yleisiä periaatteita ja vaiheita, joita ovat käynnistys-, suunnittelu-, toteutus-, raportointi- ja seurantavaiheet.

Sukupuolivaikutuksia arvioitaessa tulisi perusteellisesti pohtia ja selvittää esimerkiksi tilastotietojen avulla sitä, millä kyseisen lakihankkeen alueilla miesten ja naisten välillä on eroja. Näennäisesti neutraaleilla säännöksillä voi olla erilaisia vaikutuksia miehiin ja naisiin. Tasa-arvoisen kohtelun periaatteen tulee toteutua myös erilaisten nais- ja miesryhmien välillä ja sisällä. Sukupuolen lisäksi

vaikuttavat mm. ikä, etninen tausta, vammaisuus ja seksuaalinen suuntautuminen.



Kuva 1. Suvaspiraali

### I askel: Tasa-arvorelevanssin tunnistaminen

Horellin suvaspiraali (Horelli ja Saari, 2002, s. 41-46) alkaa *käynnistysvaiheesta*, jossa kartoitetaan alustavasti arvioitavan aiheen tai kohteen nykytila, tärkeimmät käyttäjä- ja intressiryhmät (stakeholders), voimavarat ja ongelmat. STM:n suvaoppaan (s. 3) mukaan kaikista alkavista lain-säädäntöhankkeista selvitetään arviointipäätöstä varten sukupuolivaikutusten arvioinnin tarve (sukupuolirelevanssi). Tasa-arvo- ja sukupuolirelevanssi ovat sisällöltään yhteneväisiä käsitteitä. Lähtökohtana on selvittää, onko alueella, jota lainvalmisteluhanke koskee, merkittäviä eroja eri sukupuolten välillä. Apuna voivat toimia sukupuolen mukaan jaotellut tilastot sekä aikaisemmat selvitykset lakien sosiaalisista vaikutuksista. STM:n tavoitteena on, että sukupuolirelevanssin tunnistamiseen ei mene paljon aikaa ja lisätyötä. Selvityksen tuloksena esitetään osastopäälliköille valmisteilla olevan lain sukupuolivaikutusten arvioimista tai arvioimatta jättämistä. Esitys on perusteltava kirjallisesti. Selvityksellä on merkitystä asettaessa työryhmää, merkittäessä lakihan-

ketta hankerekisteriin, annettaessa päätöstä tiedoksi talous- ja suunnitteluosastolle ja laadittaessa hallituksen esitystä.

STM:n suvaoppaassa (s.4) todetaan, että olennaista on, että, valmisteltiinpa lakihanke millä tavalla tahansa, kysymys sukupuolivaikutusten arvioimisesta ja tasa-arvon edistämisestä otetaan esille hankkeen valmistelua koskevassa päätöksenteossa ja että johtopäätökset kirjataan asianmukaisesti. Kun lainvalmistelua varten asetetaan työryhmä, hankeryhmä, toimikunta tai vastaava, sukupuolivaikutusten arvioiminen ja mahdollinen resurssitarve sisällytetään toimeksiantoon. On myös mietittävä ko. työryhmän kokoonpanoa, jotta mukana on tarvittava asiantuntemus ja että kummatkin sukupuolet ovat siinä tasapuolisesti edustettuina.

STM:n suvaoppassa (s. 3) on listattu joitain apukysymyksiä, joilla voidaan selvittää sukupuolivaikutusten arviointitarvetta:

1) Kohdistuuko hanke ihmisryhmiin?

Jos kohdistuu, sukupuolivaikutuksia mahdollisesti on. EU:n komissio suosittelee ensimmäiseksi arviointikysymykseksi seuraavaa:

2) Mitkä ovat naisten ja miesten väliset erot kyseisellä alalla?

Hallituksen tasa-arvoyksikön (TASY) käsityksen mukaan tasa-arvon kannalta olennaisimmat erot ilmenevät seuraavilla alueilla, jolloin voidaan kysyä, kohdistuuko lainsäädäntöhanke alueille, joilla naisten ja miesten välillä on merkittäviä eroja:

- taloudellinen asema
- mahdollisuudet toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä
- koulutus ja ammatillinen kehitys
- työmahdollisuudet, työllisyys, ammatillinen ja urakehitys
- yhteiskunnallisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien toteutuminen
- terveys ja sairastavuus sekä niihin liittyvien palvelujen tarve
- turvallisuus ja väkivallan uhka
- yhteiskunnallisen osallisuuden turvaaminen
- ajankäyttö, harrastukset ja virkistyksen tarve
- muut alueet, joilla on merkitystä tasa-arvon edistämisessä.

Euroopan komissio suosittaa kysyttäväksi myös, mitkä toimenpiteet poistavat esteitä tai edistävät sukupuolten välistä tasa-arvoa. Horelli esittää Tasa-arvoa valtavirtaan- raportissa (s. 45) tasa-arvorelevanssia kartoittaviin kysymyksiin liittyviä arviointikriteereitä, jotka mielestäni syventävät STM:n suvaoppaan näkökulmaa tasa-arvon kannalta keskeisiin alueisiin:

- osallistuminen tai osallisuus  
(kohderyhmien ja väestöryhmien sukupuolijakauma, naisten ja miesten edustus päättävissä asemissa ja elimissä),
- resurssit

(välttämättömien resurssien jakautuminen, kuten raha, aika, tila, tieto, poliittinen ja taloudellinen valta, koulutus, työ, uusi teknologia, asuminen, terveydenhoitopalvelut, liikennevälineet ja vapaa-aika)

- normit, arvot ja intressit (vaikutus sukupuolirooleihin, miesten ja naisten työnjakoon, asenteisiin ja käyttäytymiseen),
- oikeudet (suora tai välillinen sukupuoleen kohdistuva syrjintä, ihmisoikeudet, oikeussuojakeinot).

Jos merkittäviä eroja ei näytä olevan, ei sukupuolivaikutuksiakaan ilmeisesti ole. Sukupuolivaikutuksia sen enempää kuin mahdollisuuksia edistää sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista ei silloin tarvitse enempää selvittää.

Jos taas merkittäviä eroja mahdollisesti on, hankkeella mitä todennäköisimmin on myös sukupuolivaikutuksia ja lainvalmisteluhankkeessa on suoritettava sukupuolivaikutusten arviointi. Kun laki-hankkeen kohdealueella esiintyy sekä sukupuolieroja että sukupuolten eriarvoisuutta, on syytä selvittää, voidaanko lailla edistää sukupuolten tasa-arvoa (Suvaopas, s-3-4).

## II askel: Kontekstin analyysin arviointi

*Suunnitteluvaiheessa* rakennetaan kontekstin analyysiä sekä arvioinnin tarkempaa viitekehystä ja arviointistrategiaa. Suvassa viitekehys koostuu tasa-arvo- ja valtavirtaistamiskäsitteistä, aihekohtaisista teorioista ja käsitteistä, sukupuolen mukaan jaotelluista tilastoista ja yhteiskunnallisen kontekstin arvioinnista. Nais- tai gendertutkimuksen soveltamisessa arvioitsijat tuovat omat arvonsa ja lähtökohtansa selvästi esiin, sillä sukupuolivaikutusten arviointi on arvottamista ja tasa-arvon ideaaliin pyrkimistä. Lain suvauksessa pohditaan, vastaavatko lakiehdotuksessa kuvatut ja käsitellyt aiheeseen liittyvät ongelmat ja nykytilanne totuutta sekä naisten että miesten kannalta ja onko ne kuvattu asianmukaisesti. Taustamateriaalina käytetään tilastoja, tutkimuksia sekä aiempaa kotimaista ja kansainvälistä lakikäytäntöä.

Tasa-arvoaikutukset ovat yleensä välillisiä. Mahdollisten tasa-arvoaikutusten kartoittaminen edellyttää monipuolisen viitekehysten huolellista rakentamista ja soveltamista. Viitekehys ohjaa myös arviointisuunnitelmaan kirjattavien arviointikysymysten ja kriteerien valintaa. Horelli kuvaa viitekehysten puuttumiseen liittyviä kokemuksia työopimuslain suvaamisesta seuraavasti:

”Ongelmakohtiksi paljastuivat arvioitsijoiden mielestä selkeän viitekehysten puute, joka olisi ohjannut lain kontekstin analyysin sekä lain tavoitteiden arviointia. Juristit lähtivät suoraan arvioimaan lain nykytilaa, kun taas yhteiskuntatieteilijä pyrki ottamaan esille arvioitavan kysymyksen — työn ja perhe-elämän yhdistämisen - kulttuuriset ja yhteiskunnalliset ehdot. Arvioitsija oli lisäksi epä tietoinen siitä, miten käsitellä arvioitsijan omia ja hankkeen julki-

lausuttujen tavoitteiden välistä suhdetta. Myös lakitekstin sukupuolineutraali kieli ja välilliset vaikutukset vaativat runsaasti tulkintaa.”  
(<http://www.eurofem.net/valtavirtaan/lakisuvaus.html>)

Suva parhaimmillaan on monitieteistä arviointia, sillä lakiesityksen suvassa tarvitaan vähintäänkin kyseisen säädösalueen tuntemusta sekä yhteiskuntatieteellistä, oikeustieteellistä ja naistutkimuksellista osaamista. Laaja ja monitieteinen viitekehys auttaa erityisesti lakiesityksen kontekstin, tavoitteiden sekä muutoskeinojen syvällistä ymmärtämistä ja arviointia. STM:n suvaoppaan tavoite, jonka mukaan suvan tulee olla monipuolista ja perinpohjaista, mutta sen ei tulisi olla aikaa vievää ja lisäresursseja vaativaa, on haastava yhtälö nykyisessä valtionhallinnon todellisuudessa.

Horellin suvaspiraalin mukaisesti suunnitteluvaiheessa pitää myös päättää arviointistrategiasta. Sillä tarkoitetaan yleistä arviointisuunnitelmaa. Myös STM:n suvaoppaan (s.4) mukaan tasa-arvovalevanssin tunnistamisen jälkeen tehdään arviointisuunnitelma, jonka tarkoituksena on tukea arviointiprosessia ja varmistaa sille riittävät resurssit. Suunnitelma koskee mm. arvioinnin kohteen määrittelyä ja arviointikysymyksiä, asiantuntemuksen hankkimista, resurssitarvetta, arvioinnin toteuttamista ja raportointia sekä tulosten huomioon ottamista.

Horellin (s. 43) mukaan arviointisuunnitelma ohjaa seuraavanlaisia valintoja:

- Miksi ja keiden vuoksi arvioidaan?
- Mitkä ovat odotetut tulokset (tavoitteet)?
- Mitä arvioidaan (koko laki vai vain tietyt kohdat tai teemat)?
- Mitä avainkysymyksiä tehdään (esimerkiksi miten työ- ja perhe-elämän voi yhdistää)?
- Mitkä ovat arviointikriteerit ja indikaattorit?
- Ketkä arvioivat (ulkopuoliset, organisaation sisäiset toimijat vai edunsaajat)?
- Millä voimavaroilla arvioidaan (työn ohella vai erillisin resurssein)?
- Milloin arvioidaan (lakiesityksen käsittelyn kuluessa vai jälkikäteen)?
- Millä menetelmin arvioidaan?
- Miten arviointituloksia hyödynnetään (lain seurannassa, parantamisessa)?

### III askel: Tavoitteiden tai ihannetilän määrittelyn arviointi

Tavoitteiden tai ihannetilän määrittelyn arviointi kuuluu myös suunnitteluvaiheeseen. Päämääränä on arvioida lakiesityksen tavoitteita naisten ja miesten kannalta. Apuna voidaan jälleen käyttää I askeleen kysymyksiä. Keskeinen kysymys on, tulevatko lakiesitykseen kirjatut tavoitteet poistamaan nykyisiä tasa-arvon esteitä ja edistävätkö ne miesten ja naisten välistä tasa-arvoa.

#### IV askel: Valittujen keinojen arviointi

Tässä arvioinnin vaiheessa tunnistetaan lakiesityksestä keskeiset keinot, joilla nykytilaa pyritään jatkamaan tai muuttamaan. Nyt myös pohditaan, ovatko keinot tarkoituksenmukaiset ja riittävät esteiden korjaamiseksi tai tasa-arvon edistämiseksi?

#### V askel: Toteutuksen arviointi

Toteutuksen arvioinnissa tarkastellaan, onko olemassa taloudellisia, sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja kulttuurisia edellytyksiä toteuttaa lain tarkoittamat asiat tai muutokset.

#### VI askel: (Tulosten ja) vaikutusten arviointi

Arvioidaan lakiehdotuksen teemojen vaikutuksia edellä kuvattujen kontekstin, tavoitteiden ja keinojen valossa. Missä suhteessa odotetut tulokset ja vaikutukset pienentävät naisten ja miesten välisiä eroja, poistavat esteitä ja edistävät sukupuolten välistä tasa-arvoa?

#### VII askel: Suositusten laatiminen ja raportointi

*Raportointivaiheessa* esitetään tulokset, laaditaan lyhyen ja pitkän aikavälin suositukset sekä sovi-taan suositusten toteutumisen seurannasta. Raportoinnissa ja suosituksissa otetaan huomioon tilaa-jien ja käyttäjien tarpeet, mikä voi merkitä jopa erilaisten raporttien laatimista.

STM:n suvaoppaassa sanotaan, että arvioinnin tulokset eli selvitys arvioinnin tuloksista ja niiden huomioonottamisesta lainvalmistelussa raportoidaan valmisteluasiakirjoissa ja sisällytetään lakiesityksen perusteluihin. Mikäli esityksellä ei ole arvioitu olevan vaikutuksia sukupuolten väli-seen asemaan, sekin täytyy todeta lakiesityksen perusteluissa.

### **Seuraava haaste: budjetin suvaus**

Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia voidaan lähestyä välineenä tasa-arvon ja hyvinvoinnin lisäämiseen sekä köyhyyden vähentämiseen. Samalla se voi olla väline tehokkuuden ja talouskas-vun parantamiseen sekä budjettiprosessin kehittämiseen. Viimeksi mainittu tarkoittaa parempaa hal-lintoa, kansalaisten osallistumista, avoimuutta ja hallituksen parempaa tilivelvollisuutta. Budjetin suvan tavoitteena on arvioida talousarvion tulojen keräämisen valintojen sekä menojen jakautu-misen vaikutuksia naisten ja miesten sekä tyttöjen ja poikien asemaan ottaen huomioon heidän erilaiset tarpeensa ja asema työmarkkinoilla (Aula II, 2002).

Suomi on tehnyt Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajakaudellaan aloitteen Pohjoismaisesta yhteishankkeesta sekä ministerineuvoston että jäsenmaiden talousarvioiden ja talouspolitiikan sukupuoliarvioinnista. Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä tekemä ehdotus on saanut Pohjoismaisessa ministerineuvostossa myönteisen vastaanoton. Pohjoismainen työryhmä valmistelee parhaillaan ehdotusta pohjoismaisesta hankkeesta, joka koskee sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista budjettityössä. Tarkoituksena on vaihtaa kokemuksia ja tietoa, kehittää näkökulmia ja välineitä. Vuoden aikana järjestetään aihetta käsittelevä konferenssi yhdessä Pohjoismaiden neuvoston ja pohjoismaisten finanssivaliokuntien kanssa. Vuoden 2003 budjettiprosessissa noudatetaan gender mainstreaming –menetelmää (Pohjoismainen tasa-arvo).

Suomen eduskunnan valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja Maria Kaisa Aula on ollut yksi talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kansallisista keulahahmoista. Hän piti alustuksen budjetin suvasta Naisvaalit 2003-verkoston seminaarissa NYT RIITTÄÄ 19.4.2002 (Aula I 2002). Aulan mukaan valtion talousarvio on kulloisenkin hallituksen tärkeimpiä politiikkaohjelmia, joka sisältää sekä merkittäviä lainsäädäntöratkaisuja että ratkaisuja verovarojen kohdentamisesta. Naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumisen edistämiseksi budjetti on siis keskeinen väline.

Useimmiten budjettiratkaisujen oletetaan olevan sukupuolineutraaleja, vaikka todellisuudessa näennäisesti neutraaleilla ratkaisuilla voi olla kuitenkin erilaisia vaikutuksia naisiin ja miehiin, tyttöihin ja poikiin. Nykyisin säädösten vaikutuksia sukupuolinäkökulmasta selvitetään Suomessa erittäin harvoin. Valtion harkinnanvaraisten menojen, verotuksen tai talouspolitiikan osalta sitä tehdään tuskin koskaan. Aula toi puheessaan esiin, että myös veroratkaisuilla ja erityisesti verotuksen ja tulonsiirtojen yhteensovittamisessa eri valinnoilla voi olla hyvinkin erilaisia vaikutuksia miehiin ja naisiin. Tarpeen on myös arvioida ja ottaa huomioon naisten useimmiten tekemän palkattoman hoivatyön osuus kansantaloudessa.

Kokemuksia budjetin suvasta on pääasiallisesti kehitysmailla, jotka ovat usein saaneet aloitteen kehitysyhteistyön rahoittajilta (esim. UNIFEM). Budjetin suvasta on eri maissa noin 40 tunnettua aloitetta, joista puolet on Brittiläisen kansainyhteisön alueella. Budjetin suvaa tehdään eri tavoin ja eri näkökulmista maasta riippuen, ja myös toimijat voivat vaihdella suurestikin maiden välillä. Toimijoina ja/tai aloitteentekijöinä voivat olla esimerkiksi tutkijat, hallitus, kansalaisjärjestöt ja parlamentti. Myös budjetin suvan käsitteistö on vähintäänkin kirjavaa: OECD:n piirissä kehitellään budjettivaikutusten analyysiä (budget impact analysis), Australiassa naisten budjettia (Women's budget), Tansaniassa gender-budjetointia (gender budgeting), Ranskassa on tehty suva-liitteitä

talousarvioon, Brittiläinen kansainyhteisö puhuu sukupuoliresponsiivisista budjettialoitteista (gender responsive budget initiatives), Pohjoismaiden ministerineuvosto käyttää käsitettä sukupuolisensitiivinen budjetti (gender sensitive budgeting). Aula käyttää käsitettä talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi, josta itse käytän helpompaa ilmausta budjetin suva (Aula II, 2002).

Aulan mielestä Suomessa suva tulee tehdä etukäteen suurissa budjettiin liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa, mutta jälkikäteen budjetin kohdalla. Budjettiraamit ovat todellakin vain raamit, ja päätöksenteko on yleisellä tasolla. Se, miten tulot ja menot todella jakautuvat, selviää vasta vuoden päättyessä. Arviointien hyödyntäminen sekä niiden juurruttaminen pysyväksi osaksi päätöksentekoa edellyttää hallinnon, alan tutkimuksen, kansalaisjärjestö ja eduskunnan verkostoitumista sekä riittäviä voimavaroja. Tämän vuoksi Aula pitää tärkeänä, että talousarvion sukupuoliarviointi kirjattaisiin tavoitteeksi seuraavan hallituksen ohjelmaan (Aula III, 2002).

## **Lähteet**

Aula (I) , Maria Kaisa. Puhe 19.4.2002. Valtion talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi alulle myös Suomessa. Naisvaalit 2003-verkoston seminaari ”Nyt Riittää!”. Tiivistelmä. Tulostettu 7.12.2002.

Aula (II). Puhe 19.9.2002, eduskunnan naisverkoston tapaaminen

Aula (III). Maria Kaisa Aulan kotisivu- Ajankohtaista <http://www2.eduskunta.fi/fakta/edustaja/380/> Tulostettu 6.12.02

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 5.10.2002. L269/15. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY muuttamisesta.

HAUS kehittämiskeskus Oy. [http://www.haus.fi/tietoa\\_hausista/](http://www.haus.fi/tietoa_hausista/) . Tulostettu 10.12.2002.

Horelli ja Roininen (1998). Rakennepolitiikan tasa-arvoarviointi. Helsinki: Työministeriön ESR-julkaisut, 32/98

Horelli, Liisa ja Saari, Milja (toim) (2001). Tasa-arvoa valtavirtaan. Tasa-arvon valtavirtaistamisen menetelmiä ja käytäntöjä – nettiraportti. <http://www.eurofem.net/valtavirtaan/>. Tulostettu 6.12.2002

Horelli, Liisa ja Saari, Milja (toim.) (2002). Tasa-arvoa valtavirtaan. Tasa-arvon valtavirtaistamisen menetelmiä ja käytäntöjä. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2002:11.Helsinki. Edita Prima Oy.

Ilmakunnas, Seija (2000). Tasa-arvon valtavirtaistaminen Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmassa 1999. Helsinki: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta/STM, Tasa-arvon työraportteja 2000:2.

Kallinen, Kaisa (2002), Työeläkeuudistus ja naisten eläketurva.10.10.2002. SAK:n nettisivut – Tietoa työelämästä. [http://www.sak.fi/ajankohtaista\\_artikkelit.shtml?2594](http://www.sak.fi/ajankohtaista_artikkelit.shtml?2594) .Tulostettu 8.12.2002.

Luentomuistiinpanot kurssilta Kansallinen ja kansainvälinen arviointi. Syksy 2002. Helsingin yliopisto.

Mustakallio, Sinikka ja Saari, Milja (2002). Tasa-arvotyö työpaikoilla tasa-arvokonsultin näkökulmasta kirjassa Tasa-arvopolitiikan haasteet. Helsinki: Tasa-arvoasian neuvottelukunta/STM. WSOY

Pekingin julistus ja toimintaohjelma. Ulkoministeriö. <http://global.finland.fi/julkaisut/taustat/peking/>. Tulostettu 1.10.2002.

Pietilä Hilkka. Alustus 6.11.2002.Pekingin toimintaohjelma-opintopiirin yhteenvedot. Syksy 2002. <http://www.ykliitto.fi/wcw2005/0611.htm> Tulostettu 18.11.2002.

Pohjoismainen tasa-arvo. Pohjoismaiden neuvosto ja ministerineuvosto <http://www.norden.org/gender/projekt/fi/index.asp> . Tulostettu 6.12.2002.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma: Tasa-arvo. 15.4.1999. <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=696&k=fi>. Tulostettu 6.12.2002.

Suvaopas (2002). Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa. Päivitetty 1.7.2002. Liite valtavirtaistamisohjeeseen.

Tasa-arvo tänään. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan luentosarja. Luentomuistiinpanot 1.10.2002. Paavo Nikulan kommenttipuheenvuoro

Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö: tiivistelmämoniste (2002). Jaettu sosiaali- ja terveysministeriön Tasa-arvoa valtavirtaan kirjan julkistamistilaisuudessa 14.11.02

Vaikuttaako sukupuoli? Työsopimuslakiesityksen arviointia tasa-arvonäkökulmasta (2000). Helsinki: Tasa-arvovaltuutetun toimisto/Sosiaali- ja terveysministeriö. Tasa-arvojulkaisuja 2000:8. Oy Edita Ab.

Vainio-Mattila Arja. Navigating Gender - A Framework and a Tool for Participatory Development käsikirja. <http://global.finland.fi/tietopankki/teemat.php?id=17&kieli=1> - Julkaisut / Esitteet, tulostettu 30.11.2002

Valtavirtaistamisohje (2002). Sosiaali- ja terveysministeriö. Naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.. Pilottihanke. 18.06.02 Dno 4/91/2002)

Valtionhallinnon hankerekisteri HARE <http://www.hare.vn.fi/>