

Tiivistelmä

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki, 2006. 76 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä ISSN 1236-2115; 2006:77) ISBN 952-00-2230-9 (nid.) ISBN 952-00-952-00-2231-7 (PDF)

Selvityksen tavoitteena on vastata kysymyksiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen etenemisestä ja vaikutuksista Suomen valtionhallinnossa ja päätöksenteossa. Selvityksessä tarkastellaan valtavirtaistamisen toimijarakennetta sekä erilaista toimintaa – koulutusta, hankkeita, tietotuotantoa, sukupuolivaikutusten arviointia sekä valtavirtaistamisen ohjausta ja koordinoitua. Tavoitteena on eritellä niitä tekijöitä, joilla on ollut eniten merkitystä valtavirtaistamisen etenemisen kannalta, sekä antaa konkreettisia esimerkkejä valtavirtaistamista toteuttavista toimista vuosina 2004–2006. Selvitys on osa Euroopan unionin tasa-arvo-ohjelman rahoittamaa projektia Implementation of Gender Mainstreaming at Governmental level in the EU Member States, jonka loppuraportti julkaistaan vuoden 2007 alkupuolella.

Sukupuolinäkökulman huomioon ottaminen ja tasa-arvon edistäminen ovat leviämässä valtionhallinnon rakenteisiin, prosesseihin ja päätöksentekoon. Ensimmäisenä on käynnistynyt etenkin lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi. Sukupuolinäkökulma on otettu huomioon myös joissakin yksittäisissä hankkeissa ja ohjelmissa. Lisäksi talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia ja tasa-arvon edistämistä tulosohtauksessa ollaan parhaillaan käynnistämässä. Myös tilasto- ja tietotuotantoa on jonkin verran kehitetty, mutta monesti muilla valtavirtaistamisen osa-alueilla edettäessä törmätään edelleen puutteisiin sukupuolen mukaan eritellyn tiedon saatavuudessa.

Merkittävänä ongelmana voidaan pitää sitä, että sukupuoli- ja tasa-arvokysymykset koetaan usein omasta työstä ja sen hoitamiseen vaadittavasta asiantuntemuksesta erillisiksi asioiksi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että valtavirtaistamiskoulutukseen on osallistunut toistaiseksi vain harva valtionhallinnon virkamies. Tasa-arvon edistäminen onkin usein yksittäisten virkamiesten aktiivisuuden varassa.

Poliittisesti valtavirtaistamisen asema on vahvistunut sen myötä, kun se on kirjattu kansainvälisten normien ja tasa-arvolain lisäksi myös nykyiseen hallitusohjelmaan sekä hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan. Näiden koko valtioneuvostoa koskevien poliittisten ohjaukskeinojen käyttöä voidaan pitää valtavirtaistamisen toteutumisen kannalta merkittävänä myös jatkossa.

Asiasanat: tasa-arvo, sukupuoli, valtavirtaistaminen

Sammandrag

Att integrera könsperspektivet i Finlands statsförvaltning. Helsingfors, 2006. 76 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter ISSN 1236-2115; 2006:77) IISBN 952-00-2230-9 (paperback) ISBN 952-00-952-00-2231-7 (PDF)

Målet för utredningen är att besvara frågor om hur integreringen av könsperspektivet framskrider och dess konsekvenser i Finlands statsförvaltning och beslutsfattande. I utredningen undersöks aktörsstrukturen för att integrera könsperspektivet och olika former av verksamhet – utbildning, projekt, informationsproduktion, bedömning av könskonsekvenser samt styrning och koordinering av integreringen av könsperspektivet. Målet är att differentiera de faktorer som haft störst betydelse för att integreringen av könsperspektivet framskridit samt ge konkreta exempel åtgärder som integrerar ett jämställdhetsperspektiv åren 2004–2006. Utredningen är en del av projektet Implementation of Gender Mainstreaming at Governmental level in the EU Member States, finansierat av Europeiska unionens jämställdhetsprogram, vars slutrapport publiceras under första halvan av år 2007.

Att beakta könsperspektivet och främja jämställdhet håller på att sprida sig till statsförvaltningens strukturer, processer och beslutsfattande. Först har framför allt en analys av könskonsekvenserna i lagstiftningen inletts. Könsperspektivet har även beaktats i vissa enstaka projekt och program. Dessutom håller man på att inleda en analys av könskonsekvenserna i budgeten och främjande av jämställdhet i resultatstyrningen. Man har även utvecklat statistik- och informationsproduktion i viss mån. När man framskrider inom andra delområden för att integrera könsperspektivet stöter man dock fortfarande ofta på brister i tillgången till information som specificerats enligt kön.

Att köns- och jämställdhetsfrågor ofta upplevs som frågor separerade från det egna arbetet och den sakkunskap som krävs för att sköta arbetet kan anses vara ett betydelsefullt problem. Detta beror på att endast några få tjänstemän i statsförvaltningen hittills har deltagit i utbildning i integrering av ett jämställdhetsperspektiv. Främjandet av jämställdhet är också ofta beroende av enstaka tjänstemäns aktivitet.

Politiskt har ställningen för att integrera ett jämställdhetsperspektiv stärkts i och med att den, förutom internationella normer och jämställdhetslagen, skrivits in i regeringens jämställdhetsprogram. Användningen av dessa politiska styrmetoder som omfattar hela statsförvaltningen i fråga om genomförande av könsperspektivet kan även i fortsättningen betraktas som betydelsefullt.

Nyckelord: jämställdhet, kön, integrering av könsaspekten

Summary

Mainstreaming the gender equality perspective in Government administration in Finland. Helsinki, 2006. 76 pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Finland, ISSN 2136-2115; 2006:77)

ISBN 952-00-2230-9 (paperback) ISBN 952-00-952-00-2231-7 (PDF)

The report aims to answer questions about the progress and impact of mainstreaming of the gender equality perspective in Finnish Government administration and decision-making. It examines the actor structure and various activities such as training, projects, data generation, gender impact assessment and the steering and coordination of mainstreaming. The objective is to specify the factors that have been of the greatest significance for the advance of mainstreaming and provide concrete examples of action to implement mainstreaming in the 2004–2006 period. The report forms part of a project called Implementation of Gender Mainstreaming at Governmental Level in the EU Member States financed by the European Union's Programme on Gender Equality. Its final report will be published in the beginning of 2007.

Incorporation of the gender perspective and promotion of gender equality are being extended to Government processes and decision-making. The gender impact assessment of legislation has already been initiated. The gender perspective has also been taken into account in some individual projects and programmes that are considered to be vital to gender equality. On the other hand, gender budgeting and promotion of gender equality in performance guidance are only in their initial stages. Statistics and data production have been developed to some extent, but in making progress in other sub-areas of mainstreaming we are often still faced with the problem of availability of gender-specific information.

One big challenge for the promotion of mainstreaming is that gender perspective and gender equality issues are still often felt to be issues that are separate from one's own work and the expertise needed for it. This stems, among others, from the fact that so far, only a low proportion of Government civil servants have taken part in the related training. Consequently, at many ministries this implementation still depends on the input and activeness of individual civil servants.

At the political level, the status of mainstreaming has been strengthened significantly, as it has been recorded not only in international norms but also in the national Act on Equality between Women and Men, the Government Programme and the Government Action Plan for Gender Equality. These instruments of political steering can be considered important for promoting gender mainstreaming also in the future.

Key words: equality, gender, gender mainstreaming

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	3
Sammandrag.....	5
Summary.....	7
Johdanto.....	11
1 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomessa – taustaa ja tavoitteita.....	13
1.1 Kansallisen tasa-arvopolitiikan toimijoita ja tavoitteita.....	13
1.2 Valtavirtaistamisen tausta ja nykytila.....	15
1.3 Selvityksen viitekehys ja lähestymistapa.....	17
1.3.1 Mitä Suomessa valtavirtaistetaan?.....	17
1.3.2 Selvityksen kysymyksenasettelu ja toteutus.....	18
2 sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Alkoholiohjelmassa 2004–2007.....	21
2.1 Alkoholipolitiikka ja alkoholitilanne Suomessa.....	21
2.2 Sukupuolinäkökulma alkoholipolitiikkaan.....	22
2.2.1 Tasa-arvoa alkoholityöhön – alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvitys 2005.....	22
2.2.2 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen vaikutukset.....	24
3 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ministeriöiden toiminnassa.....	29
3.1 Valtavirtaistamisen resurssit ja toimijat.....	29
3.1.1 Valtavirtaistamisen ohjaus ja koordinointi sosiaali- ja terveysministeriössä.....	29
3.1.2 Hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä.....	29
3.1.3 Tasa-arvotyön toimijoita eri ministeriöissä.....	30
3.1.4 Valtavirtaistamisen rakenteellisia kehittämistarpeita.....	31
3.2 Virkamiesten valtavirtaistamiskoulutus.....	32
3.2.1 Koko valtioneuvoston koulutustilaisuudet.....	32
3.2.2 Valtavirtaistamiskoulutus eri ministeriöissä.....	33
3.2.3 Valtavirtaistamiskoulutuksen kehittäminen.....	34
3.3 Sukupuolen merkityksen tunnistaminen.....	35
3.3.1 Sukupuolinäkökulma tieto- ja tilastotuotannossa.....	35
3.3.2 Sukupuolinäkökulma hankkeissa, ohjelmissa ja politiikka-alueilla.....	36
3.3.3 Sukupuolirelevanssin tunnistamisen esteitä.....	43
3.4 Sukupuolivaikutusten arviointi.....	44
3.4.1 Lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi.....	44
3.4.2 Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi.....	48
3.5 Valtavirtaistamisen ohjaukskeinot.....	51
3.5.1 Tulosohjaus.....	51
3.5.2 Henkilöstöpolitiikka.....	53
3.5.3 Poliittisen ohjauksen välineitä.....	54
4 Päätelmät.....	57
Lähteet.....	61
Liite.....	65
Työturvallisuuslain sukupuolivaikutusten arviointi.....	65

Johdanto

Tämä selvitys on osa Euroopan unionin tasa-arvo-ohjelman rahoittamaa *Implementation of Gender Mainstreaming at Governmental level in the EU Member States* -projektia, jossa kerätään tietoa ja parhaita käytäntöjä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta valtion keskushallinnon tasolla kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa¹. Projektin tavoitteena on lisätä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvää ymmärrystä, tunnistaa merkittävimpiä valtavirtaistamista edistäviä tai estäviä tekijöitä sekä jakaa tietoa esimerkeistä ja opettavaisista kokemuksista. Lähtökohtana tarkastelussa käytetään Euroopan neuvoston (1998) määritelmää valtavirtaistamisesta:

Valtavirtaistaminen on poliittisten ja hallintoprosessien uudelleen organisoimista, parantamista, kehittämistä ja arviointia niin, että pyrkimys sukupuolten tasa-arvoon sisällytetään kaikkeen politiikkaan ja hallintotoimiin, kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa niiden toimijoiden toimesta, jotka normaalisti kyseisiä toimintoja harjoittavat².

Projektissa on kerätty tietoa Euroopan unionin jäsenmaille lähetetyin kyselyin. Lisäksi neljän projektin toteutukseen osallistuvan maan, Ruotsin, Suomen, Liettuan ja Portugalin, osalta toteutetaan tarkemmat analyysit valtavirtaistamisen etenemisestä kussakin maassa. EU-konferenssissa helmikuussa 2007 julkaistavan lopullisen raportin tavoitteena on antaa eväitä valtavirtaistamisen kehittämiseen ja toteuttamiseen Euroopan unionin jäsenmaissa.

Selvityksen tavoitteena on vastata kysymyksiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen etenemisestä ja vaikutuksista Suomen valtioneuvoston hallinnossa ja päätöksenteossa. Selvityksessä tarkastellaan valtavirtaistamisen toimijarakennetta sekä erilaista toimintaa – koulutusta, hankkeita, tietotuotantoa, sukupuolivaikutusten arviointia sekä valtavirtaistamisen ohjausta ja koordinointia. Tavoitteena on eritellä niitä tekijöitä, joilla on ollut eniten merkitystä valtavirtaistamisen etenemisen kannalta, sekä antaa konkreettisia esimerkkejä valtavirtaistamista toteuttavista toimista. Selvityksen ajallinen tarkastelu keskittyy vuosiin 2004–2006.

Raportti rakentuu kolmesta käsittelyluvusta, joista ensimmäinen (luku 1) esittelee lyhyesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen taustaa sekä organisatorisia ja poliittisia edellytyksiä Suomessa. Toinen käsittelyluku (luku 2) esittelee yhden konk-

¹ Selvitys on julkaistu englanniksi EU-projektin *Implementation of Gender Mainstreaming at Governmental level in the EU Member States* loppuraportissa.

² Council of Europe (1998): “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”.

reettisen esimerkin valtavirtaistamisesta: kansallisen alkoholipolitiikan tärkeimmän työkalun *Alkoholiohjelman 2004–2007*, jonka kehitystyönä arvioitiin alkoholipoliittisten toimenpiteiden merkitystä naisten ja miesten välisen tasa-arvon kannalta. Kolmannessa käsittelyluvussa (luvussa 3) käydään läpi systemaattisemmin valtavirtaistamisen tavoitteita ja toimenpiteitä valtionhallinnossa. Tässä luvussa tarkastellaan muun muassa valtavirtaistamisen ulottuvuutta eri ministeriöissä ja politiikka-alueilla sekä valtavirtaistamisen käytössä olevia resursseja ja välineitä. Luvussa annetaan myös konkreettisia esimerkkejä valtavirtaistamiseen liittyvistä toimista. Viimeisessä luvussa (luvussa 4) kootaan yhteen tarkastelun tulokset.

1 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomessa – taustaa ja tavoitteita

1.1 Kansallisen tasa-arvopolitiikan toimijoita ja tavoitteita

Suomen hallituksen tasa-arvopolitiikan voidaan katsoa alkaneen virallisesti vuonna 1966, jolloin hallitus nimitti määräaikaisen *Naisten asemaa tutkivan komitean*³. Komitean suositusten mukaisesti vuonna 1972 perustettiin ensimmäinen pysyvä tasa-arvoelin, *tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE)*, jonka tehtäväksi tuli sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevien uudistusten valmistelu⁴. Tasa-arvoasian neuvottelukunta on pysyvä, parlamentaarinen neuvottelukunta, johon kuuluu edustajia eduskunnassa edustettuina olevista poliittisista puolueista sekä asiantuntijajäseniä merkittävimmistä kansalaisyhteiskunnan naisjärjestöistä, Naisjärjestöt yhteistyössä ry:stä (NYTKIS) ja Naisjärjestöjen Keskusliitto ry:stä. Neuvottelukunnalla on valtionhallinnossa neuvonantava asema.

Ensimmäinen hallituksen tasa-arvo-ohjelma tehtiin tasa-arvoasiain neuvottelukunnan esityksestä vuosille 1980–1985. Ohjelman taustalla vaikutti Meksikon YK:n naisten maailmankonferenssissa 1975 hyväksytty toimintasuunnitelma, joka edellytti jäsenvaltioilta kansallisia toimintaohjelmia naisten aseman parantamiseksi. Suomen kansallinen tasa-arvo-ohjelma neuvoteltiin ministeriöiden kesken ja se sisälsi muun muassa naisten työllisyys- ja toimeentuloturvaan vahvistavia tavoitteita. Ohjelmalla luotiin edellytykset myös YK:n yleissopimukseen perustuvan syrjinnän kieltävän lainsäädännön valmistelulle.⁵ Kansainvälisten velvoitteiden ja tasa-arvoasiain neuvottelukunnan määrätietoisesta toiminnasta tasa-arvolaki (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 609/1986) säädettiin lopulta vuonna 1986. Tasa-arvolain toimeenpanoa valvomaan asetettiin itsenäiset lainvalvontaviranomaiset, *tasa-arvovaltuutettu (TAS)* ja *tasa-arvolautakunta*, jotka aloittivat toimintansa vuonna 1987.

Vuonna 2001 Suomen institutionalisoitu tasa-arvopolitiikka muuttui kolminapaiseksi, kun parlamentaaristen ja juridisluonteisten elinten rinnalle perustettiin hallituksen tasa-arvopolitiikkaa koordinoiva ja valmisteleva elin, *tasa-arvoyksikkö (TASY)*⁶. Sosiaali- ja terveysministeriön talous- ja suunnitteluosaston alaisuudessa sijaitsevan tasa-arvoyksikön vastuulla ovat muun muassa kansallisen lainsäädännön valmistelu sekä Euroopan unionin tasa-arvojuridiikkaan ja -politiikkaan sekä kansainvälisiin

³ 1970-luvun alkuun asti puhuttiin Suomessa yleisesti nimenomaan naisten asemaa edistävästä politiikasta (ks. Räsänen 2002).

⁴ Holli 2002a; Räsänen 2002.

⁵ Räsänen 2002.

⁶ Holli 2002b.

asioihin liittyvät tehtävät. Tasa-arvoyksikkö koordinoi myös ministeriöiden välistä yhteistyötä tasa-arvokysymyksissä sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista valtionhallinnossa. Tasa-arvoyksikössä työskentelee tällä hetkellä yhteensä 13 virkamiestä. Varsinaisten tasa-arvoelinten ohella Suomen tasa-arvopolitiikan instituutionaalisiin rakenteisiin kuuluvat myös *tasa-arvoministeri*, *tasa-arvoasioita koordinoiva sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* sekä eduskunnan *työ- ja tasa-arvovaliokunta*, jotka ovat saaneet tasa-arvotehtäviä muiden tehtäviensä ohien.

Suomen nykyistä tasa-arvopolitiikkaa ohjaa laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki), jonka tavoitteena on estää sukupuoleen perustuva välitön ja välillinen syrjintä, edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Tasa-arvolaki tuli Suomessa voimaan 1.1.1987, jonka jälkeen sitä on uudistettu muutamaan otteeseen. Esimerkiksi vuonna 1992 selkiytettiin välillisen syrjinnän sekä raskauteen ja vanhemmuuteen perustuvan syrjinnän kieltoja. Vuonna 1995 lakiin puolestaan lisättiin valtion ja kuntien toimielimiä koskeva sukupuolikiintiösäännös sekä tasa-arvosuunnittelun velvoite. Viimeisimmän tasa-arvolain muutoksen (2005) lähtökohtia olivat Euroopan unionin direktiivien toimeenpano, tasa-arvosuunnittelun tuloksellisuuden lisääminen sekä samapalkkaisuuden edistäminen. Samalla täsmennettiin myös valtavirtaistamisen velvoitetta, joka jo vuodesta 1986 lähtien on asettanut naisten ja miesten tasa-arvon edistämisen viranomaisten velvollisuudeksi. Nykyisen lain mukaan tavoitteellinen ja suunnitelmallinen tasa-arvon edistäminen kuuluu jokaisen viranomaisen virkavelvollisuuteen. Lisäksi hallintoa on kehitettävä niin, että tasa-arvon huomioon ottamista varten luodaan ja vakiinnutetaan tarpeelliset menettelyt ja käytännöt. Valtavirtaistamisen avulla pyritään siihen, että naisten ja miesten olosuhteet ja intressit otetaan oikeudenmukaisesti huomioon.⁷

Valtiollista tasa-arvopolitiikkaa säännellään myös nykyisessä hallitusohjelmassa, jossa tasa-arvon edistäminen on asetettu koko hallituksen tärkeäksi tehtäväksi. Hallitus on myös ohjelmassaan sitoutunut laatimaan kansallisen toimintaohjelman tasa-arvon toteuttamiseksi.⁸ Pekingin YK:n naisten maailmankonferenssin toimintaohjelman tavoitteita toteuttava hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007 on rakennettu ministeriöiden yhteistyönä ja se sisältää useita yhteistyötä edellyttäviä toimenpiteitä. Merkittävimpiä näistä ovat työelämän tasa-arvon kehittäminen, naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ehkäisy sekä laajimpana yksittäisenä kokonaisuutena *sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistaminen*.⁹

⁷ Tasa-arvolaki 2005. Tasa-arvoesitteitä 2005:2.

⁸ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

⁹ Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007.

1.2 Valtavirtaistamisen tausta ja nykytila

Suomen valtionhallinnon valtavirtaistamisen voidaan katsoa alkaneen jo ensimmäisen hallituksen tasa-arvo-ohjelman 1980–1985 myötä. Tämä ministeriökohtaisia tasa-arvotavoitteita sisältänyt ohjelma valmisteltiin ministeriöiden yhteistyönä. Siihen kirjattiin myös valtavirtaistamisen perusajatus toteamalla tasa-arvon edistämisen olevan kaikkien niiden hallintoyksiköiden tehtävä, joiden toimivaltaan ohjelman tavoitteet kuuluvat.¹⁰ Näitä toimia voidaankin pitää ensimmäisinä askeleina valtavirtaistamisen käynnistämisessä. Valtavirtaistamisen varsinainen lähtölaukaus ajoittuu kuitenkin 1990-luvun puoliväliin, jolloin Suomi allekirjoitti YK:n Pekingin toimintaohjelman ja liittyi Euroopan unionin jäseneksi. Pekingin toimintaohjelmaan sekä Amsterdamin sopimuksesta (1997) lähtien EU:n perustamissopimukseen kirjattujen valtavirtaistamisen tavoitteiden voidaankin käytännössä katsoa aloittaneen valtionhallinnon valtavirtaistamisen täytäntöönpanon ja kehittämisen Suomessa¹¹.

Hallituksen järjestyksessään toinen tasa-arvo-ohjelma 1997–1999 laadittiin toteuttamaan Pekingin toimintaohjelman tavoitteita. Tämä ohjelma lähestyi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista edellistä ohjelmaa selvästi toiminnallisemmin. Valtavirtaistamisen toteutumisen edellytyksenä pidettiin päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden sitoutumista tasa-arvon edistämiseen sekä riittäviä perustietoja tasa-arvon tilasta kullakin yhteiskuntapolitiikan lohkokolla. Konkreettisina toimenpiteinä mainittiin valtionhallinnon ylimmän johdon kouluttaminen, tilastoinnin kehittäminen sekä naistutkimuksen edistäminen. Ohjelmassa asetetuista hankkeista merkittävin oli sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima valtavirtaistamisen menetelmiä ja hallinnollisia käytäntöjä kehittänyt hanke (1998–2000), jonka tuloksena ministeriöihin syntyi uusia tasa-arvoverkostoja ja valtavirtaistamisen malleja, lakiesityksen sukupuolivaikutusten arviointipilotti, tasa-arvosanasto sekä uutena käytäntönä tasa-arvotilinpito osana ministeriön vuosittaista henkilöstötilinpäätöstä. Sukupuolinäkökulman merkitystä korostettiin erityisesti sosiaali- ja terveysministeriössä, ulkoasiainministeriössä, opetusministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, työministeriössä sekä ympäristöministeriössä, jotka osallistuivat valtavirtaistamisen kehittämiseen omine pilottihankkeineen.¹²

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 1997–1999 toteutumista seuranneen työryhmän raportin mukaan ensimmäisten valtavirtaistamishankkeiden käynnistäminen ja toteuttaminen oli joissakin ministeriöissä työlästä muun muassa siitä syystä, että niitä varten ei ollut tarjolla ylimääräisen työn vaatimia resursseja. Helpointa pilottihank-

¹⁰ Suomen hallituksen ohjelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi YK:n naisten vuosikymmenen jälkipuoliskolla 1980–1985; ks. myös Räsänen 2002.

¹¹ Ks. myös Onwen 2004.

¹² Pekingistä Suomeen. Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelma 1997; ks. myös Horelli & Saari 2002; Tasa-arvoa valtavirtaan, Internet-raportti.

keiden löytäminen olikin niissä ministeriöissä, joissa oli jo valmiiksi jonkinlainen sisäinen tasa-arvotoimielin. Arviointiraportin mukaan tasa-arvoa pidettiin usein jo toteutuneena tilana, mikä näkyi hallintoprosessien sukupuolisokeutena silloinkin, kun ongelmat sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisessa olivat selvästi näkyvissä. Raportissa nostettiin esiin myös tasa-arvopolitiikan yleisen kannatuksen ja piilevän vastarinnan välinen ristiriita, joka havainnollistui eritoten valtavirtaistamiseen liittyvänä hallinnon muutosvastarintana sekä koulutuskysynnän puutteena.¹³

Ensimmäisten pilottihankkeiden jälkeen valtavirtaistamista on kehitetty erityisesti sosiaali- ja terveysministeriössä, jossa on ollut käynnissä valtavirtaistamista kehittävä hanke vuodesta 2002 lähtien. Pilottihankkeen seurauksena sosiaali- ja terveysministeriössä on ministeriön toimintaa varten laadittu muun muassa valtavirtaistamisohje (18.06.2002) sekä opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi (16.4.2003)¹⁴. Tarkoituksena on ollut luoda valtavirtaistamisen malleja ja menetelmiä, joita muu valtionhallinto voisi soveltaa omaan toimintaansa.

Hallitusohjelmien tasolla ensimmäinen maininta valtavirtaistamisesta on Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa (15.4.1999), johon ensimmäistä kertaa sisällytettiin myös kokonainen tasa-arvoa käsittelevä luku. Lipposen hallituksen ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi ”läpäisyperiaatteen toteuttaminen valtionhallinnossa”. Erityisesti tuli selvittää uuden lainsäädännön tasa-arvovaikutukset sekä vahvistaa tasa-arvotyön organisaatiota, resursseja ja osaamista. Valtavirtaistamisen velvoite on kirjattu myös pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan (24.6.2003), jossa tasa-arvon edistämisen todetaan kuuluvan koko hallitukselle. Ohjelman mukaan hallitus toimeenpanee sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamisen koko valtionhallinnossa, kehittää sukupuolivaikutusten arviointimenetelmiä sekä ottaa arvioinnin osaksi lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelua. Lisäksi tasa-arvotyön resursseja ja tasa-arvo-osaamista vahvistetaan.¹⁵

Valtavirtaistamisen toimeenpanoa on eritelty tarkemmin hallitusohjelman tavoitteita toteuttavassa, järjestyksessään kolmannessa hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2004–2007. Ohjelman mukaan valtavirtaistamisella pyritään siihen, että virkamiehet omaksuvat sukupuolinäkökulman yhdeksi näkökulmakseen asioita valmisteltaessa. Tarkoitus on siten lisätä virkamiesten tietoisuutta oman politiikka-alueensa päätösten vaikutuksista sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja murtaa sukupuolineutraalit, osittain jopa sukupuolisokeat menettelytavat ja toimintakulttuuri. Valtavirtaistamisen

¹³ Tasa-arvo valtavirtaan 1999, 10.

¹⁴ Naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla (Valtavirtaistamisohje) 18.6.2002; Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa 2003.

¹⁵ Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelma 15.4.1999; Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

toteutussuunnitelma jakautuu ohjelmassa neljään osa-alueeseen, jotka ovat valtavirtaistamiskoulutus ja tietotuotanto, lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi, talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi sekä ministeriöiden toimintojen valtavirtaistaminen. Lisäksi tasa-arvoasioiden resursointia ja organisointia vahvistetaan sekä kehitetään valtiotyöntäjän tasa-arvoa tukevaa henkilöstöpolitiikkaa.¹⁶

1.3 Selvityksen viitekehys ja lähestymistapa

1.3.1 Mitä Suomessa valtavirtaistetaan?

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen perustana käytetään usein Euroopan neuvoston määritelmää, jossa valtavirtaistamisen todetaan olevan poliittisten ja hallintoprosessien uudelleen organisoimista, parantamista, kehittämistä ja arviointia niin, että pyrkimys sukupuolten tasa-arvoon sisällytetään kaikkeen politiikkaan ja hallintotoimiin, kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa niiden toimijoiden toimesta, jotka normaalisti kyseisiä toimintoja harjoittavat. Tämä määritelmä lähestyy valtavirtaistamista pääasiassa hallinnon prosessien ja metodien kehittämisenä.¹⁷

Euroopan neuvoston määritelmää voidaan pitää ongelmallisena juuri siitä syystä, ettei se sisällä tarkempaa analyysiä siitä, mitä sukupuolella tai sukupuolten välisellä tasa-arvolla tarkoitetaan ja mitä valtavirtaistamisella tavoitellaan¹⁸. Määrittelemättä jää myös se se, mitä tarkalleen ottaen poliittisten ja hallintoprosessien keskiöön halutaan tuoda: tasa-arvo, sukupuoli vai kenties tasa-arvon edistämistä tavoitteleva sukupuolinäkökulma¹⁹. Eurooppalaisen vertailevan tutkimuksen mukaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiselta puuttuukin useimmissa maissa naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tai rakenteellista valtaa problematisoiva teoreettinen tausta²⁰.

Toisaalta pelkkiin prosesseihin ja menetelmiin keskittymistä on mahdollista pitää myös tehokkaana sukupuolten välisen tasa-arvon ja valtavirtaistamisen edistämisen strategiana. Mieke Verloon (2001) mukaan kyse saattaa esimerkiksi olla virkamiesten omat lähtökohdat huomioivasta hienovaraisesta suostuttelusta tai ”viettelystä” valta-

¹⁶ Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007.

¹⁷ Council of Europe 1998.

¹⁸ Lombardo & Maier 2006, 10.

¹⁹ Squires 2005, 371.

²⁰ Daly 2005, 440.

virtaistamaan²¹. Valtavirtaistamisen teoreettisiin perusteisiin liittyvä keskustelu saataisi kuitenkin lisätä ymmärrystä siitä, miksi sukupuolinäkökulma tai sukupuolten välisen tasa-arvon huomioiminen ovat niin merkittäviä asioita.

Myös Suomen valtionhallinnossa valtavirtaistamisen ohjenuorana käytetään Euroopan neuvoston määritelmää, jota täsmennetään jonkin verran hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2004–2007. Tasa-arvo-ohjelman mukaan valtavirtaistamisen tavoitteena on kehittää sellaisia hallinto- ja toimintatapoja, jotka tukevat tasa-arvon edistämistä osana ministeriöiden ja viranomaisten toimintaa. Tarkoituksena on murtaa sukupuolineutraalit, osittain jopa sukupuolisokeat toimintatavat ja toimintakulttuuri. Tasa-arvo-ohjelman tavoitteena on, että jokaisen hallinnonalan asiantuntijat osaisivat tunnustaa ja ottaa huomioon oman aihealueensa kannalta olennaiset tasa-arvokysymykset.²²

Monissa Suomen valtionhallinnon valtavirtaistamista käsittelevissä poliittisissa ja hallinnollisissa asiakirjoissa puhutaan eksplisiittisesti *sukupuolten välisen tasa-arvon* valtavirtaistamisesta. Tämä lähtökohta on ongelmallinen siinä mielessä, että sen mukaan tasa-arvoa itsessään, ikään kuin valmiina määreenä, pyritään sisällyttämään virkamiesten toimintaan. Valtavirtaistamisen tavoitteena tulisi kuitenkin olla tasa-arvon toteutumisen kriittinen tarkastelu sekä tasa-arvon aktiivinen edistäminen. Tasa-arvon toteutumisen kannalta tärkeää on erityisesti sukupuolinäkökulman sisällyttäminen omaan toimintaan, jotta vältytään sukupuolisokean toiminnan ei-toivotuilta vaikutuksilta. Tässä työssä käytän termiä *sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen*, joka kuvaa paremmin valtavirtaistamisen lähtökohtaa ja tavoitteita.

1.3.2 Selvityksen kysymyksenasettelu ja toteutus

Selvityksen tavoitteena on vastata kysymyksiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen etenemisestä ja vaikutuksista Suomen valtioneuvoston hallinnossa ja päätöksenteossa: Millä tavoin sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on muuttanut tai kehittänyt päätöksenteon ja hallinnon prosesseja? Mitä uusia metodeja tai työvälineitä on otettu käyttöön? Selvityksessä tarkastellaan sekä valtavirtaistamisen toimijarakennetta että erilaista toimintaa – koulutusta, hankkeita, tietotuotantoa, sukupuolivaiikutusten arviointia sekä valtavirtaistamisen ohjausta ja koordinoitua. Tavoitteena on eritellä niitä tekijöitä, joilla on ollut merkitystä valtavirtaistamisen etenemisen kannalta, sekä antaa konkreettisia esimerkkejä valtavirtaistamista toteuttavista toimista. Selvityksen ajallinen tarkastelu keskittyy vuosiin 2004–2006 ja siinä käsitellään valtavirtaistamisen toimeenpanoa yksinomaan valtion keskushallinnon tasolla.

²¹ Verloo 2001, 9.

²² Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007.

Käytössä oleva aineisto koostuu pääasiassa ministeriöiden tasa-arvovyhdyshenkilöiden kyselyvastauksista sekä avaintoimijoiden haastatteluista. Tasa-arvovyhdyshenkilöille lähetetyissä kyselyissä pyydettiin tietoa tasa-arvoasioiden toimeenpanosta ja rakenteista ministeriöissä. Vastaukset kyselyihin saatiin kauppa- ja teollisuusministeriötä lukuun ottamatta kaikista ministeriöistä (12/13, 92 %). Haastatteluja suoritettiin puolestaan seitsemässä eri ministeriössä ja valtavirtaistamisen eri osa-alueilla yhteensä kymmenen. Haastateltavina olivat muun muassa tasa-arvoministeri sekä valtavirtaistamisen koordinaatiosta vastaava henkilö. Lisäksi selvityksen toteutusta varten perustetun epävirallisen tukiryhmän kokouksessa järjestettiin fokusryhmähaastattelu, jossa pyydettiin osallistujien arviota valtavirtaistamisen etenemisestä ja sitä estäviä ja edistäviä tekijöistä. Tähän tilaisuuteen osallistui yhteensä viisi henkilöä sosiaali- ja terveysministeriöstä.²³ Lähteinä on käytetty myös muun muassa hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantaraporttia, erilaisia hankkeista ja ohjelmista tehtyjä tasa-arvoselvityksiä, ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmia, tasa-arvosuunnitelmia, valtioneuvoston hankerekisteriä sekä muita Internet-aineistoja. Aineistoa esitellään tarkemmin varsinaisen käsittelyn yhteydessä.

On huomattava, että tarkka linjanveto eri ministeriöissä toimeenpantavan tasa-arvopolitiikan ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvän toiminnan välillä on vaikeaa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ohella myös muiden hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2004–2007 mainittujen tavoitteiden toimeenpano kuuluu jokaiselle ministeriölle omaa toimialaansa koskevissa kysymyksissä. Ohjelmassa mainittuja useiden ministeriön toimialaa koskevia tasa-arvopoliittisia kokonaisuuksia ovat muun muassa

- tasa-arvo työelämässä,
- naisten määrän lisääminen taloudellisessa ja poliittisessa päätöksenteossa,
- naisiin kohdistuvan väkivallan vähentäminen,
- prostituution sekä naiskaupan ehkäisy,
- varhaiskasvatuksen ja koulutuksen kehittäminen,
- tasa-arvo alueellisessa kehityksessä,
- tasa-arvon edistäminen kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikassa,
- media ja tasa-arvo,
- tasa-arvo terveyspolitiikassa sekä
- tasa-arvon edistäminen kansainvälisessä yhteistyössä.

²³ Esitän tässä yhteydessä vilpittömät kiitokseni kaikille raporttiani varten haastatteleminen henkilöille. Kiitokset myös Tasa-arvoyksikön henkilökunnalle sekä omalle tukiryhmälleni asiantuntevasta tuesta työn suunnittelun ja toteutuksen eri vaiheissa.

Näistä monia teemoja on edistetty laaja-alaisesti, ministeriöiden välisenä yhteistyönä jo ennen varsinaisen valtavirtaistamisen menetelmällistä kehittämistä Suomessa. Esimerkiksi työelämän tasa-arvo on ollut yksi tärkeimpiä kysymyksiä jo ensimmäisen valtiollisen tasa-arvotoimijan, Naisten asemaa tutkivan komitean, työssä. Työelämän tasa-arvon edistäminen on kirjattu tavoitteena myös kaikkiin ministeriöiden välisenä yhteistyönä laadittuihin tasa-arvo-ohjelmiin. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista voisikin hyvin laajassa mielessä ymmärrettynä olla melko moni suomalaisen tasa-arvopolitiikan teemoista. Tässä valtavirtaistamisella kuitenkin tarkoitetaan toimintaa, jossa sukupuolinäkökulmaa sisällytetään sananmukaisesti eri alojen toiminnan *valtavirtaan*: marginaalista keskelle. Toisin sanoen valtavirtaistamiseksi on luokiteltu vain sellaista toimintaa, jossa joko ohjaamalla, kouluttamalla tai menetelmiä kehittämällä laajennetaan sukupuolinäkökulman soveltamisalueita tai tasa-arvoa edistävien toimijoiden joukkoa.

Selvityksen seuraavassa luvussa tarkastellaan tarkemmin yhtä valtioneuvoston politiikkakokonaisuutta, jonka toteutuksessa sukupuolinäkökulma on otettu huomioon. Esimerkiksi on valittu alkoholihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen pyrkivä Alkoholiohjelma 2004–2007. Luvussa kolme käydään puolestaan systemaattisemmin läpi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ministeriöiden toiminnassa. Käsiteltäviä temaattisia kokonaisuuksia ovat valtavirtaistamisen resurssit ja toimijat (luku 3.1), virkamiesten valtavirtaistamiskoulutus (luvussa 3.2), sukupuolen merkityksen tunnistaminen (luku 3.3), sukupuolivaikutusten arviointi (luku 3.4) sekä valtavirtaistamisen ohjauskeinot (luku 3.5). Selvityksen päätelmät esitellään luvussa neljä.

2 sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Alkoholiohjelmassa 2004–2007

2.1 Alkoholipolitiikka ja alkoholitilanne Suomessa

Kansallinen alkoholipolitiikka perustuu viime kädessä Suomen perustuslakiin, joka velvoittaa valtionhallintoa edistämään väestön terveyttä sekä turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Alkoholipolitiikkaa on säännelty myös alkoholilaissa, raittiustyölaissa sekä päihdehuoltolaissa²⁴. Alkoholilainsäädännön tarkoituksena on ehkäistä alkoholipitoisten aineiden käytöstä aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Lyhyen aikavälin tavoitteet on puolestaan määritellyt pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa (24.6.2003) sekä valtioneuvoston periaatepäätöksessä (9.10.2003), jotka korostavat ensisijaisesti alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Tämä päätavoite on jaettu kolmeen osatavoitteeseen:

1. Alkoholin aiheuttamia haittoja lasten ja perheiden hyvinvoinnille vähennetään merkittävästi.
2. Alkoholijuomien riskikäyttöä ja siitä aiheutuvia haittoja vähennetään merkittävästi.
3. Alkoholijuomien kokonaiskulutus käännetään laskuun.

Alkoholipolitiikan tärkein työkalu on tällä hetkellä Alkoholiohjelma 2004–2007, jossa esitelyjen suuntaviivojen mukaiseen laajapohjaiseen yhteistyöhön on liittynyt tähän mennessä runsas seitsemänkymmentä kuntaa, evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko, Suomen vapaakristillinen neuvosto, yli kuusikymmentä kansalaisjärjestöä, sosiaali- ja terveysalan ammatillisia järjestöjä, alkoholielinkeinon ja alalla toimivien työntekijöiden järjestöjä sekä työmarkkinoiden keskusjärjestöt. Ohjelman valmistelun ja toimeenpanon ohjaamisen vastuu on sosiaali- ja terveysministeriöllä.

Alkoholinkulutuksen pitkään jatkuneen kasvun ja siitä aiheutuvien haittojen hillitsemiseksi hallitus hyväksyi lisäksi vuoden 2006 alussa toimenpidepaketin. Lapsiin ja nuoriin suuntautuvaa alkoholimainontaa aiotaan rajoittaa televisiossa ja elokuvateattereissa sekä urheilu- ja liikuntajärjestöjen tilaisuuksissa. Alkoholipakkauksiin ja -pulloihin tulee varoitusmerkintä ainakin sikiövaurioista sekä olutpakkausten pal-

²⁴ Alkoholilaki (1143/1994) luo perustan valtiolliselle kontrollijärjestelmälle, esimerkiksi alkoholiverotukselle sekä vähittäismyyntimonopolille. Raittiustyölaissa (828/1982) puolestaan säädetään laajapohjaisesta ehkäisevästä päihdetyöstä ja päihdehuoltolaissa (41/1986) hoidon järjestämisestä.

jousalennukset poistetaan ja alkoholijuominen myynnin edistämistä alennusmyynti-ilmoituksin aiotaan rajoittaa. Lisäksi alkoholinmyynnin ehdotetaan alkavan kaikissa vähittäismyymyntipaikoissa aikaisintaan aamuyhdeksältä. Alkoholiverotasoa ei aiota muuttaa kuluvalle hallituskaudella.

Alkoholiohjelmassa esitetyt toimintalinjat pohjautuvat vaikuttavuuden periaatteen sekä näyttöön perustuviin keinoihin. Vaikuttavina toimintalinjoina pidetään tutkimustietoon nojaten erityisesti koko väestöön kohdistuvia toimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi valtion vähittäismyymntimonopoli, alkoholin verotus, myyntipisteiden määrän ja myyntiajan rajoitukset, promillerajan laskeminen sekä tielläliikkujien satunnaiset puhallutukset. Riskikäyttäjiin kohdennetuista toimista vaikuttavaksi arvioidaan vain muutamia. Tällainen on esimerkiksi lisääntyneen alkoholinkäytön varhaiseen puuttumiseen tähtäävän mini-interventio perusterveydenhuollossa.²⁵ Vaikka alkoholipolitiikassa ja alkoholiohjelmassa painotetaan näitä keinoja, kansallinen alkoholipolitiikka ei kuitenkaan keskity yksinomaan väestötason toimenpiteisiin, vaan myös erilaisiin erityisryhmiin, esimerkiksi riski-, ongelma- ja ikäryhmiin (lapset ja nuoret), kiinnitetään huomiota²⁶. Siten alkoholipolitiikan kohdentumista on perusteltua tarkastella myös sukupuolinäkökulmasta.

2.2 Sukupuolinäkökulma alkoholipolitiikkaan

2.2.1 Tasa-arvoa alkoholityöhön – alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvitys 2005

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman valtavirtaistamistavoitteiden toteuttamiseksi ja kansallisen alkoholipolitiikan kehittämiseksi alkoholiohjelma teetti toisena toimintavuotenaan selvityksen sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä alkoholipolitiikkaan. Tässä alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvityksessä tarkastellaan, millä tavalla sukupuoli, naiset ja miehet, näyttäytyvät alkoholipoliittisissa dokumenteissa sekä tilastoissa ja tutkimuksissa, miten tasa-arvolain velvoitteet otetaan huomioon alkoholipolitiikan viranomaistoiminnassa sekä ovatko sukupuolinäkökulma tai tasa-arvon edistämisen tavoite mukana rahoituksen ohjauksessa. Lopuksi pohditaan, millä tavalla sukupuolinäkökulma ja tasa-arvon edistämisen tavoite voitaisiin entistä paremmin ottaa huomioon alkoholihaittojen vähentämiseen liittyvässä työssä. Selvitys osoittaa, että alkoholipolitiikalla on vaikutuksensa naisten ja miesten asemaan ja olosuhteisiin

²⁵ Alkoholipolitiikan kuluttajaopas 2004.

²⁶ Ks. esim. Alkoholiohjelma 2004–2007. Yhteistyön lähtökohdat 2004.

yhteiskunnassa. Sen tarkoituksena on antaa virkamiehille ja muille alkoholihaittojen ehkäisyyn osallistuville ideoita siitä, miten toiminnassa voidaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä poistaa nykyisiä tasa-arvon toteutumisen esteitä.²⁷

Selvityksen perusteella sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ei kuulu alkoholipolitiikan julkilausuttuihin tavoitteisiin. Alkoholipolitiikan toimintakenttään sisältyy kuitenkin useita sukupuolen mukaan eriytyneitä ongelmia, jotka on syytä ottaa huomioon etenkin silloin, kun etsitään keinoja tavoitteiden toteuttamiseksi. Miehet käyttävät edelleen selvästi enemmän alkoholia ja heille myös kasautuu suurin osa päihdeongelmista. Nuorten miesten alkoholinkäyttöön liittyvä riskinotto näkyy lisäksi tapaturmaisista ja välivaltaisista kuolemista ja vammautumisista kuvaavissa tilastoissa. Naisilla puolestaan alkoholinkäytön terveydelliset haitat syntyvät suhteessa alhaisemmalla kulutustasolla kuin miehillä. Naisten alkoholinkäyttö on myös koko ajan kasvussa, mikä merkitsee kasvavaa päihdepalvelujen tarvetta: sosiaali- ja terveyspalveluista apua hakevista päihdeasiakkaista naisia oli 70-luvun alkupuolella joka kymmenes, nyt joka neljäs. Koska alkoholinkäytön syyt, tavat, seuraukset ja hoidon tarpeet saattavat olla erilaiset naisilla ja miehillä, tarvitaan niiden tunnistamiseksi tilasto- ja tutkimustietoa, joka on eritelty riittäväällä tarkkuudella sukupuolen mukaan.

Alkoholiohjelman teettämän valtavirtaistamisselvityksen perusteella alkoholitalannetta tarkastelevissa tilastoissa ja tutkimuksissa sukupuolinäkökulma on kuitenkin vaihtelevasti mukana eikä sukupuolta koskevien tietojen puuttumista koeta selitystä vaativana ongelmana. Tutkimuksissa jätetään myös hyödyntämättä aineistojen tarjoamat mahdollisuudet tarkastella alkoholikäyttäytymistä useampien taustamuuttujien, esimerkiksi sukupuolen, iän ja sosioekonomisen aseman suhteen. Merkittävä ongelma on myös se, että useissa alkoholitalannetta kartoittavissa aikasarjatutkimuksissa käytetään humalakulutuksen mittaamiseen kysymystä, jossa molempien sukupuolten kertakulutuksen rajaksi on asetettu kuusi alkoholiannosta. Fysiologisten erojen vuoksi sama annosmäärä johtaa kuitenkin naisilla ja miehillä erilaisiin vaikutuksiin. Kun ihmisiä neuvotaan vähentämään riskikulutustaan, peukalosääntönä on, että kertajuomisen tulisi jäädä naisilla korkeintaan viiteen, miehillä korkeintaan seitsemään annokseen. Jos tutkimuksessa käytetään sekä miehillä että naisilla humalakulutuksen mittarina kuutta annosta, tuloksena on arvio, joka mittaa naisten humalajuomista liian väljällä ja miesten humalajuomista liian tiukalla seulalla. Vastaava ongelma on myös alkoholinkäytön itsearviointin välineeksi tarkoitettu AUDIT-kyselyssä²⁸.

Selvityksessä tarkastellaan sukupuolinäkökulmasta myös päihdepalvelujen ohjausta ja kehittämistä sekä erilaisten kansalaisjärjestöjen tekemää ehkäisevää päihde-työtä. Näyttää siltä, että ehkäisevä työ ja päihdepalvelujärjestelmä eivät ole pysyneet alkoholitalanteessa tapahtuneiden muutosten tahdissa. Päihdehoidon mallit ovat al-

²⁷ Siukola 2005.

²⁸ 10 henkilökohtaista kysymystä alkoholin käytöstä.

kuaan miehille kehitettyjä ja hoitokäytännöt toimivat yhä pääosin miesten ehdoilla. Avun hakemisen kynnyskin voi olla naisille korkeampi kuin miehille. Samalla kun naisten erityistarpeet ovat päihdepalveluissa jääneet liian vähälle huomiolle, miehet ovat jääneet kauas ehkäisevän työn keskiöstä. Miehet tai pojat ovat vain harvoin haittojen ehkäisyhankkeiden ensisijaisena kohderyhmänä. Toimintaa suunnataan pääasiassa lapsille ja nuorille sekä heitä lähellä oleville aikuisille. Hankkeita suunnataan myös jonkin verran naisille nimenomaan heidän äitiytensä perusteella.

Alkoholiohjelman teettämän selvityksen mukaan ehkäisevän päihdetyön kohdentumista sukupuolen mukaan olisi mahdollista tarkastella esimerkiksi julkisin varoin rahoitettavien hankkeiden yhteydessä. Tällä hetkellä sukupuolinäkökulmaa ei kuitenkaan oteta huomioon sen paremmin rahoituksen myöntämisperusteissa, hakukäytännöissä kuin rahoituksen vaikuttavuuden seurannassakaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnoimien terveyden edistämisen määrärahojen hakulomakkeissa ei kysytä tietoja hankkeiden kohdentumisesta sukupuolen mukaan, mikä olisi ensimmäinen edellytys rahoituksen ja toiminnan kohdentumisen arvioinnille.

2.2.2 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen vaikutukset

Yksi merkittävimmistä ongelma-alueista alkoholipolitiikan kohdentumisessa on eniten alkoholia ja päihdepalveluita käyttävään ryhmään, miehiin, kohdistuvien ehkäisevien toimenpiteiden vähäinen määrä. Vaikka terveydentilan, sosiaalisen osallisuuden ja elinajanodotteen alkoholiehtoiset erot naisten ja miesten välillä tunnustetaankin kohtalaisesti, ei miesten runsaaseen alkoholinkäyttöön ole juuri ollut välineitä puuttua. Osaltaan tämä johtuu nimenomaan koko väestöön kohdistuvien alkoholipoliittisten toimenpiteiden suosimisesta riskikäyttäjiin kohdistuvien toimien yli. Toisaalta kuitenkin tuntuu, että aikuisten miesten alkoholinkäyttöön puuttuminen koetaan muutenkin erityisenä alueena, jolle ei syystä tai toisesta sovi astua.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön koordinoiman alkoholiohjelman toteutuksessa on kuitenkin kiinnitetty huomiota miesten runsaaseen alkoholinkäyttöön jo ennen erityisen tasa-arvoselvityksen toteuttamistakin. Suuria odotuksia on kohdistettu muun muassa isoimman palkansaajajärjestön, SAK:n, ja ehkäisevää päihdetyötä tekevän Elämäntapaliiton yhteiseen ehkäisevän päihdetyön hankkeeseen, Huugoon, jonka avulla voidaan tavoittaa useita miesvaltaisia ammattiliittoja²⁹. Lisäksi perusterveydenhuollon mini-interventiokäytäntöjen kehittämistä on pidetty tärkeänä, tavoitetaanhan sitä kautta väistämättä lukuisia enemmän tai vähemmän alkoholia käyttäviä miehiä.

²⁹ Huugo – Työelämän alkoholiohjelma.

Myös alkoholiohjelmayhteistyötä tukevassa aineistotuotannossa on ohjelmakauden alusta lähtien painotettu tiedottamista naisten ja miesten riskikulutuksen rajoista ja alkoholinkäyttöön liittyvistä haitoista eri sukupuolilla.

Nuorten miesten elämänhallinta-aineisto

Erityisenä kehittämiskohteena on alkoholiohjelman toteutuksessa mietitty nuorten miesten alkoholinkäyttöön ja sitä kautta myös tapaturmaiseen ja väkivaltaiseen kuolleisuuteen vaikuttamista³⁰. Puolustusvoimissa alkoholiohjelman myötä virinnyt kiinnostus huolehtia päihdeasioista työnantajana ja varusmiesten kouluttajana tarjosi hyvän lähtötilanteen toiminnalle. Toiminnalle oli myös velvoite, sillä puolustusministeriö oli alkoholiohjelmaan sitoutuessaan luvannut tehostaa varusmiehille suunnattua tiedotusta alkoholin riskeistä ja ongelmakäytöstä. Varusmies- ja siviilipalveluksen kautta oli tavoitettavissa lähes kaikki Suomen nuoret miehet kerrallaan.

Yhteistyössä puolustusministeriön ja puolustusvoimien kanssa alkoholiohjelman sihteeristö päätti tuottaa nuorille miehille suunnatun elämänhallintaa tukevan aineiston, jota voitiin käyttää varuskunnissa tiedon jakamisen apuvälineenä. Aineisto on laadittu tietokilpailumuotoon ja se sisältää kymmenen kysymyspatteria vastauksineen erilaisista nuoria miehiä askarruttavista aiheista. Lehtisessä annetaan tietoa muun muassa alkoholista, tupakasta, huumeista, seksuaaliterveydestä, ruuasta ja liikunnasta, ja se on pyritty tekemään mahdollisimman hyvin nuorten miesten käsiin sopivaksi; kooltaan se esimerkiksi vastaa Aku Ankkaa.

Aineiston konsepti on tähän mennessä saanut positiivista palautetta ja tilauksia muualtakin kuin varuskunnista. Esimerkiksi a-klinikoilla sen on todettu toimivan keskustelun avaajana niidenkin asiakkaiden kanssa, jotka ovat rattijuoppousrikköseen liittyvää päihdeseurannan asiakkaina vasten tahtoaan. Sitä on käytetty myös työkykyä edistävässä työtoiminnassa. Lehtisen vaikutuksia tai käyttäjien kokemuksia ei ole kuitenkaan systemaattisesti seurattu.

Käytännössä alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvityksen ansiona oli se, että se legitimoiti siirtymän ongelman tunnistamisesta käytännön toimiin. Siinä osoitettiin, että naisten ja miesten erityiset ongelmat vaativat erityisiä toimenpiteitä. Lisäksi selvityksessä todettiin, päinvastoin kuin yleisesti tunnutaan ajattelevan, etteivät erityistoimet aseta ihmisiä eriarvoiseen asemaan sukupuolen perusteella, vaan pikemminkin edistävät naisten ja miesten välistä tasa-arvoa – tässä tapauksessa muun muassa terveydentilan, sosiaalisen osallisuuden ja elinajan odotteen suhteen. Lisäksi selvitys antoi käytännön toimijoille konkreettista tietoa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen menetelmistä ja soveltamisesta omalla substanssialueella. Uutena ja silmiä

³⁰ Ks. myös Terveys 2015 -kansanterveysohjelma.

avaavana asiana alkoholiohjelman toimijat nostivat esiin myös tilasto- ja tietotuotannon merkityksen sukupuolen mukaan eriytyneiden ongelmien tunnistamisessa sekä sen tosiseikan, ettei näitä tietoja välttämättä ole valmiiksi saatavilla.

Alkoholilainsäädännön sukupuolivaikutukset

Alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvityksen seurauksena syntynyt herkkyys tunnistaa (ja tunnustaa) sukupuolen mukaan eriytyneitä alkoholinkäyttöön ja haittoihin liittyviä ongelmia sekä eritoten sen tarjoama sukupuolisensitiivistä toimintaa legitimoiva perusta on vaikuttanut keskeisesti myös alkoholilainsäädännön uudistamisprosessiin.

Juomapakkausten varoitusmerkintöihin aiottiin hallituksen alkoholipoliittisen toimenpidepaketin mukaisesti painaa vain varoitukset raskaudenaikaisen alkoholinkäytön aiheuttamista sikiövaurioista. Alkoholilainsäädännön muutosesityksen valmistelijoiden tasa-arvotietouden lisääntyminen johti kuitenkin myös muiden varoitustekstien harkintaan. Jos pulloissa on varoitukset vain sikiövaurion riskistä, kohdistetaan huomio valmistelijoiden mukaan yksinomaan hedelmällisessä iässä olevien naisten alkoholinkäyttöön. Yksinomaan naisten juomisen kontrollointi ei ole kuitenkaan tasapuolista, varsinkin kun tiedetään, että alkoholin riskikäyttö ja päihdeongelmat keskittyvät edelleen miehille ja että alkoholi aiheuttaa sikiövaurioiden lisäksi paljon muitakin vakavia haittoja ihmisten terveydelle.

Alkoholilainsäädännön uudistuksen yhteydessä arvioitiin myös lain sukupuolivaikutukset. Arviointi toteutettiin vaikutusarvioinneille tyypilliseen tapaan lainvalmistelun loppuvaiheessa valmistelijan asiantuntemukseen ja päättelyyn perustuen (lainsäädännön sukupuolivaikutusten arvioinnista, ks. tarkemmin luku 3.4.1). Lopullisen lakiesityksen sisällön ollessa kuitenkin vielä auki arvio on toistaiseksi jätetty ehdolliseksi: sukupuolivaikutukset riippuvat siitä, mitä varoituksia juomapakkauksiin päätetään laittaa. Arvioinnissa nostetaan esimerkiksi esiin useita pelkistä sikiövaurioista varoittavien varoitusmerkintöjen ongelmia, muun muassa se, että merkintä voisi pahimmillaan lisätä häpeän tunnetta ja nostaa päihdeongelmaisten naisten avun hakemisen kynnystä.

Muuten alkoholipolitiikasta tehdyn tasa-arvoselvityksen vaikutukset ovat jääneet ainakin toistaiseksi vähäisiksi. Kehittämistä löytyy erityisesti tilastojen tuotannosta, julkisen rahoituksen kohdentumisen arvioinnista sekä päihdepalvelujen kehittämisestä. Myös lääninhallitusten alkoholityöhön sukupuolinäkökulma on edennyt toistaiseksi huonosti. Positiivisena esimerkkinä voidaan kuitenkin mainita Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) indikaattoripankki SOTKANet, jonne on tulossa lisää indikaattoreita naisten ja miesten päihdepalvelujen käy-

töstä. Lisäksi muutamat yksittäiset viranomaistoimijat ovat oppineet tunnistamaan omassa työssään asioita, jotka ovat merkittäviä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen kannalta. Sikäli kun alkoholilainsäädännön muutosesityksen yhteydessä tehty sukupuolivaikutusten arviointi vaikuttaa lainsäädännön sisältöön jo pelkästään tällä seikalla on kauaskantoisia seurauksia.

Yleisesti alkoholiohjelman teettämässä valtavirtaistamisselvityksestä voidaan sanoa, että se on toiminut varsin hyvin ensimmäisenä yrityksenä tuoda sukupuoli, naiset ja miehet, alkoholipolitiikan keskiöön. Siitä huolimatta, että selvitys teetettiin vasta alkoholiohjelman käynnistymisen jälkeen, sillä on ollut vaikutusta alkoholipoliittiseen toimintaan. Hyvänä käytäntönä voidaan kuitenkin pitää sitä, että sukupuolinäkökulma otetaan huomioon jo hankkeen tai ohjelman suunnitteluvaiheessa, esimerkiksi työryhmien asiantuntijajäseniä valittaessa ja hankkeen resursseja jaettaessa. Tätä tarkoitusta varten monet määräaikaiksi perustettavat hankkeet ja ohjelmat kaisivatkin tuekseen selkeän oppaan tai ohjeen siitä, missä vaiheessa ja millä tavoin sukupuolinäkökulma tulisi hankkeen toteutuksessa ottaa huomioon. Tämä on merkittävää myös siitä syystä, että projektien työntekijät saattavat tulla ministeriöiden ulkopuolelta ja siten tuntea virkamiehiä vähemmän sukupuolivaikutusten arviointiin liittyviä valtionhallinnon velvoitteita.

3 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ministeriöiden toiminnassa

Seuraavassa tarkastellaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ministeriöiden toiminnassa viiden näkökulman kautta. Ensimmäisessä luvussa (3.1) tutustutaan tarkemmin valtavirtaistamisen toimijarakenteeseen sekä resursointiin. Toisessa luvussa (3.2) käsitellään virkamiesten valtavirtaistamiskoulutusta, jota on tarjottu sekä koko valtioneuvostolle että ministeriökohtaisesti. Kolmannessa käsittelyluvussa (3.3) puolestaan tarkastellaan sukupuolen merkityksen tunnistamista muun muassa ministeriöiden käyttämissä tilastoissa sekä hanke- ja ohjelmatyössä. Varsinaista sukupuolivaikutusten arviointia käsitellään luvussa 3.4 ja valtavirtaistamisen ohjauskeinoja luvussa 3.5.

3.1 Valtavirtaistamisen resurssit ja toimijat

3.1.1 Valtavirtaistamisen ohjaus ja koordinointi sosiaali- ja terveysministeriössä

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen koordinoititehtävät on annettu sosiaali- ja terveysministeriön talous- ja suunnitteluosaston alaisuudessa sijaitsevalle tasa-arvoyksikölle. Varsinaista koordinointia ja sukupuolinäkökulman sisällyttämistä lainsäädäntöön, tulossopimuksiin, talousarvioon sekä muihin hankkeisiin ja henkilöstöpolitiikkaan hoitaa yksikössä yksi henkilö. Hänen työajastaan noin puolet kuuluu tiedonhankintaan, valtionhallinnon prosesseihin vaikuttamiseen, valtavirtaistamisen menetelmien kehittämiseen sekä tasa-arvotiedon saatavuuden parantamiseen ja noin kolmannes valtavirtaistamiskoulutuksen ja ohjeistuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Lisäksi hän hoitaa kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä tehtäviä. Valtavirtaistamiseen liittyvää tietoa ja asiantuntemusta eri sisältöalueilta tarjoavat toki myös muut tasa-arvoyksikön virkamiehet.

3.1.2 Hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman toteutumista seuraa ministeriöiden yhteinen tasa-arvotyöryhmä, jonka tehtäviin kuuluu myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kehittäminen ja laajentaminen koko valtionhallintoon. Työryhmässä on yksi varsinainen jäsen ja yksi varajäsen jokaisesta ministeriöstä. Kahta poliittista valtiosihteeriä lukuun jäsenet ovat korkean tason virkamiehiä. Työryhmän asiantuntijajäsenenä on

johtaja Tarja Heinilä-Hannikainen ja sihteerinä erikoistutkija Päivi Yli-Pietilä sekä projektipäällikkö Hanna Onwen-Huma, kaikki sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvovyksiköstä. Työryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Leila Kostiainen sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä on kokoontunut toukokuusta 2005 lähtien 10 kertaa eli noin kahden kuukauden välein. Kokouksissa on käsitelty pääasiassa tasa-arvoasioiden organisointia eri ministeriöissä sekä tasa-arvo-ohjelman toteutumisen seuranta ja seurannasta laadittavia raportteja. Valtavirtaistamisen osalta kokouksissa on keskitytty enemmänkin sen rakenteisiin ja organisointiin kuin varsinaisiin substanssikysymyksiin. Ideointia valtavirtaistamiseen liittyvän osaamisen lisäämisestä sekä välineiden kehittämisestä on kuitenkin aloitettu ja keskusteluja on käyty muun muassa tilastotiedon saatavuuden puutteista sekä ministeriöiden alaisen hallinnon koulutuksesta. Työryhmälle on lisäksi esitelty muutamia tasa-arvon edistämisen tai sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kannalta merkittäviä valtionhallinnon hankkeita, esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuudistusta³¹.

3.1.3 Tasa-arvotyön toimijoita eri ministeriöissä

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteiden mukaisesti tasa-arvoasioiden resursointi ja organisointi ulottuvat myös ministeriöiden sisälle. Ministeriöihin on nimetty tasa-arvovyhdyshenkilöt, jotka muodostavat koko valtioneuvoston kattavan tasa-arvovyhdyshenkilöiden verkoston. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantaryhmässä on lisäksi todettu, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteuttaminen vaatii tuekseen ministeriöiden sisäisiä tasa-arvotyöryhmiä. Ministeriöitä on siten kehoitettu joko perustamaan tasa-arvotyöryhmä tai päivittämään olemassa olevan ryhmän toimenkuva valtavirtaistamisen tavoitteita vastaavaksi. Lisäksi useimmat ministeriöt ovat nimenneet valtavirtaistamisen eri osa-alueista vastaavat henkilöt.

Aineiston perusteella kaikissa ministeriöissä on tällä hetkellä oma tasa-arvotyöryhmänsä. Ministeriöiden välillä on kuitenkin eroja ryhmien kokoonpanon, kokoon-tumistiheyden ja toimenkuvan suhteen. Jotkut ministeriöistä ovat noudattaneet hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantaryhmän suositusta, jonka mukaan ministeriön tasa-arvotyöryhmän kokoonpanon tulisi olla sekä osastoittain että valtavirtaistamisen osa-alueittain kattava. Toisissa ministeriöissä on puolestaan panostettu vain toiseen valintaperusteeseen tai painotettu pikemminkin henkilöiden soveltuvuutta ja henkilökohtaista kiinnostusta tasa-arvotyöskentelyä kohtaan. Yhdessä ministeriöistä tasa-arvotyöryhmäksi on nimetty laajennettu ministeriön johtoryhmä. Varsinaisten tasa-arvotyöryhmien lisäksi osa ministeriöistä on perustanut myös kaikki hallinnonalan

³¹ Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen sukupuolivaikutusten arviointia käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.2.

virastot ja laitokset kattavan tasa-arvohyödyshenkilöiden verkoston. Tällainen verkosto on ainakin valtiovarainministeriöllä, työministeriöllä sekä maa- ja metsätalousministeriöllä.

Usean ministeriön tasa-arvotyöryhmän toiminta keskittyy pitkälti henkilöstöpoliittiseen tasa-arvosuunniteluun, kun taas muilta osin ministeriöiden sisäisten toimintojen valtavirtaistamista suunnitellaan, toteutetaan ja seurataan vaihtelevasti. Myös ministeriöiden tasa-arvosuunnitelmat keskittyvät usein pelkästään henkilöstöpoliittisiin kysymyksiin ja käsittelevät valtavirtaistamista vain harvoin. Erillinen toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma on aineiston perusteella vain kahdella ministeriöllä, työministeriöllä ja ulkoasiainministeriöllä. Lisäksi ainakin sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö ovat antaneet valtavirtaistamisohjeistusta hallinnonalansa virkamiehille.

Hyvin toimivasta ministeriön tasa-arvotyöryhmästä käy esimerkkinä sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvotyöryhmä, Tarvo, jossa on tähän mennessä käsitelty kaikkia tasa-arvo-ohjelmassa mainittuja valtavirtaistamisen osa-alueita. Työryhmä on muun muassa kehittänyt mekanismeja sukupuolivaikutusten arviointia vaativien hallitusten esitysten löytymiselle (ks. tarkemmin luku 3.4.1), toiminut esimerkkinä talousarvion valtavirtaistamisessa sekä kehittänyt ministeriön tulosohejausta, henkilöstöpolitiikkaa, koulutusta sekä tilastotuotantoa. Tasa-arvotyöryhmässä on käsitelty menetelmien ja mallien kehittämisen lisäksi myös sisällöllisempiä sukupuolikysymyksiä: ministeriön hankkeista ja ohjelmista sukupuolinäkökulmasta on tarkasteltu muun muassa alkoholiohjelmaa, kansallista terveystarkastusta sekä sosiaalialan kehittämishanketta. Ministeriön omien toimien valtavirtaistamisen lisäksi tasa-arvotyöryhmä on tehnyt arvokasta työtä koko valtionhallintoon soveltuvien toimintamallien kehittämiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvotyöryhmän onnistuneen toiminnan taustalla vaikuttaa erityisesti ryhmän jäsenten laaja asiantuntemus niin valtavirtaistamisen eri osa-alueista kuin valtionhallinnon prosesseistakin. Jäsenet toimivat myös tehokkaana viestintäkanavana ryhmän ja muun ministeriön välillä: he tuovat ryhmän käsiteltäväksi omalla asiantuntemusalueellaan merkittäviä sukupuolikysymyksiä ja toisaalta myös välittävät tietoa valtavirtaistamisesta omalle työyhteisölleen. Tärkeimmät päätökset tasa-arvotyöryhmä vie ministeriön johtoryhmän käsiteltäväksi.

3.1.4 Valtavirtaistamisen rakenteellisia kehittämistarpeita

Valtavirtaistamisen toteuttamiseksi rakennetut ministeriöiden väliset ja sisäiset verkostot eivät vielä toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä johtuu ensinnäkin koordinaation varattujen resurssien niukkuudesta, minkä vuoksi suora kosketuspinta eri

ministeriöihin jää väistämättä vähäiseksi. Viestinnän tärkeimpänä väylänä korostuu-kin hallituksen tasa-arvotyöryhmä, jossa ei kuitenkin ole mahdollista käsitellä ministeriöiden sisäisiä kysymyksiä kovinkaan kattavasti. Toisena ongelmana ovat puutteet ministeriöiden sisäisessä toimeenpanossa, jossa keskitytään liian usein vain henkilöstöpoliittisten tasa-arvovelvoitteiden täyttämiseen. Valtavirtaistamisen rakenteita monimutkaistaa myös se, etteivät ministeriöiden nimeämät tasa-arvohyödyshenkilöt ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän jäsenet ole välttämättä samoja henkilöitä. Myös ministeriöiden sisäisten tasa-arvotyöryhmien kokoonpanoissa on joissakin ministeriöissä kehittämisen varaa. Tavoitteena tulisi olla, että tasa-arvotyöryhmissä ovat edustettuina sekä ministeriön eri osastot että valtavirtaistamisen eri osa-alueet koulutuksesta tilastotuotantoon sekä lainsäädännön ja talousarvion valmisteluun.

Haasteita asettaa myös se, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ei tällä hetkellä pidetä niinkään hallinnon prosessien kehitystyönä kuin yksittäisenä tasa-arvopoliittisena toimena. Tästä seuraa se, että valtavirtaistamista koordinoidaan ja kehitetään yksinomaan sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikössä, kun käytössä voisivat olla myös esimerkiksi valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston tai valtioneuvoston kanslian hallinto- ja kehittämisyksikön asiantuntemus ja resurssit. Valtavirtaistamisen toteuttaminen tehokkaalla ja käytännönläheisellä tavalla vaatisikin sitä, että kaikki hallinnon prosesseja kehittävät tahot ja saatavilla oleva asiantuntemus olisivat siinä mukana.

3.2 Virkamiesten valtavirtaistamiskoulutus

3.2.1 Koko valtioneuvoston koulutustilaisuudet

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä on tähän mennessä järjestänyt kaksi koko valtioneuvostolle tarkoitettua koulutustilaisuutta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta. Näistä ensimmäisessä käsiteltiin valtavirtaistamisen perusteita ja menetelmiä yleisellä tasolla sekä esiteltiin tarkemmin muutamia hankkeita ja ohjelmia, joissa sukupuolinäkökulma on otettu huomioon. Esimerkkeinä olivat opetusministeriössä laadittu liikunnan alan sukupuolivaikutusten arviointi, työturvallisuuslain sukupuolivaikutusten arviointi sekä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta tehty valtavirtaistamisselvitys. Tähän koulutukseen osallistui viitisenkymmentä virkamiestä, jotka olivat pääasiassa hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän ja ministeriöiden tasa-arvotyöryhmien jäseniä.

Toisen koulutustilaisuuden aiheena oli valtavirtaistaminen talousarvion valmistelussa. Koulutuksessa käsiteltiin työministeriössä tehtyä selvitystä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen sukupuolivaikutuksista, yhden suomalaisen kunnan kokemuk-

sia sosiaalipalvelujen suunnittelusta sekä valtion talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta ja mahdollisuuksia. Tilaisuus järjestettiin yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, Suomen Kuntaliiton sekä tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kanssa, ja siihen osallistui satakunta talousarviota valmistelevaa virkamiestä ja luottamushenkilöä. Sosiaali- ja terveysministeriö tarjoaa lisäksi kaksi kertaa vuodessa koulutusta lainsäädännön sukupuolivaikutusten arvioinnista. Näihin koulutuksiin on osallistunut kerrallaan noin 20 valtioneuvoston virkamiestä. Kaikissa ministeriöiden yhteisissä koulutuksissa selvä enemmistö osallistujista on ollut naisia; miehiä osallistuneista on ollut vain noin neljännes.

Sosiaali- ja terveysministeriön järjestämistä valtavirtaistamiskoulutuksista on saatu tähän mennessä hyvää palautetta. Erityisesti on kiiteltä vaikean asian selkokielistä avaamista sekä positiivista ja ihmisläheistä lähestymistapaa. Koulutuksissa on kerrottu lyhyesti, mitä valtavirtaistaminen tarkoittaa, mitkä kansalliset ja kansainväliset normit sitä ohjaavat ja mitä valtavirtaistamisesta on sanottu hallitusohjelmassa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa. Lisäksi koulutuksissa on annettu tietoa sukupuolivaikutusten arvioinnin tarpeesta ja toteutustavoista sekä ohjattu lisätiedon lähteille. Tavoitteena onkin ollut esittää valtavirtaistamisen perusteet mahdollisimman selkeästi ja ymmärrettävästi. Lisäksi esimerkkitapausten avulla on voitu osoittaa, että valtavirtaistamisella on konkreettisia vaikutuksia.

Seuraava koko valtioneuvostolle tarjottava koulutustilaisuus käsittelee sukupuolen huomioon ottamisesta tieto- ja tilastotuotannossa. Tämä koulutustilaisuus on tarkoitus järjestää syksyllä 2006.

3.2.2 Valtavirtaistamiskoulutus eri ministeriöissä

Valtavirtaistamiskoulutusta on järjestetty jonkin verran myös ministeriökohtaisesti. Valtavirtaistamisen koordinoinnista ja koulutuksesta vastaava henkilö sosiaali- ja terveysministeriöstä on esitellyt valtavirtaistamista kaikkien ministeriöiden johtoryhmien kokouksissa sekä pyyntöjen perusteella myös muissa ministeriöiden järjestämässä tilaisuuksissa. Ainakin sosiaali- ja terveysministeriössä, työministeriössä, ulkoasiainministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä on lisäksi järjestetty omaa koulutusta valtavirtaistamisesta tai sukupuolivaikutusten arvioinnista. Esimerkiksi työministeriössä ministeriön johdolle ja valmistelijoille on tarjottu lainvalmisteluun ja päätöksentekoon liittyvää valtavirtaistamiskoulutusta. Myös sosiaali- ja terveysministeriö on kouluttanut hallinnonalansa virkamiehiä ja maa- ja metsätalousministeriö aluehallinnon maaseutuosastojen henkilökuntaa.

Ministeriöiden omaa valtavirtaistamiskoulutusta on suunnitteilla ainakin oikeusministeriössä, puolustusministeriössä, ulkoasiainministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä sekä työministeriössä. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön valtavirtaistamisseminaarissa on tarkoitus käsitellä tasa-arvolakia, valtavirtaistamista ja sukupuolivaikutusten arviointia. Ulkoasiainministeriössä on puolestaan suunnitteilla kolme lyhyehköä koulutusilaisuutta, joista ensimmäisessä esitellään käytännön esimerkkejä viranomaistoimien sukupuolivaikutusten arvioinnista, toisessa työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua ja kolmannessa tasa-arvokysymyksiä kehitysyhteistyössä. Tilaisuudet suunnittelee ulkoasiainministeriön tasa-arvoneuvonantaja kehityspolitiikan osastolta.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa todetaan, että sukupuolten välisen tasa-arvon näkökulma sisällytetään ministeriöiden sisäisiin koulutusohjelmiin perehdyttämiskoulutuksesta lähtien vuoteen 2007 mennessä. Nykyisten seurantatietojen valossa sukupuolten välistä tasa-arvoa tai valtavirtaistamista koskevia sisältöjä on kuitenkin vain muutamien ministeriöiden peruskoulutuksessa. Esimerkiksi ulkoasiainministeriössä tasa-arvo on jo pitkään ollut olennainen osa kansainvälisten asioiden valmennuskurssia sekä kehitysyhteistyökoulutusta. Ulkoasiainministeriössä on jonkin verran kiinnitetty huomiota myös kouluttajien sukupuolijakaumaan. Tasa-arvosisältöjä on lisäksi ainakin sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtioneuvoston kanslian peruskoulutuksessa. Muutamissa ministeriöissä suunnitellaan sukupuolinäkökulman sisällyttämistä johdon koulutuksiin.

Lähes puolessa ministeriöistä ei tietävästi ole tähän mennessä järjestetty tai suunniteltu lainkaan omaa valtavirtaistamiskoulutusta. Näiden ministeriöiden henkilöstöstä on siten saanut koulutusta vain murto-osa, käytännössä vain osa ministeriön johtoryhmän ja tasa-arvotyöryhmän jäsenistä.

3.2.3 Valtavirtaistamiskoulutuksen kehittäminen

Valtavirtaistamiskoulutuksen tarve jatkuu edelleen voimakkaana. Toistaiseksi valtavirtaistamiskäsitteen tuntee ministeriöiden arvioiden mukaan vain pieni osa henkilöstöstä: sen sisällön, tavoitteet tai merkityksen mahdollisesti vielä harvempi. Kaiken kaikkiaan käsitettä pidetään vaikeatajuisena, teoreettisena ja omasta työstä kaukaisena asiana. Monet ministeriöt toivovatkin konkreettisempia menetelmiä ja ohjeita valtavirtaistamisen toteuttamista varten sekä sellaista koulutusta, joka tulisi lähemmäksi ministeriöiden substanssialueita ja valmisteilla olevia töitä. Sosiaali- ja terveysministeriön järjestämän koulutuksen lisäksi ministeriöt toivovat myös valmiita koulutusmateriaaleja oman koulutuksen järjestämisen tueksi. Sosiaali- ja terveysministeriössä onkin jo alettu suunnitella verkko-oppimateriaalien tuottamista tätä tarkoitusta varten.

Koulutuksen kehittämistä hidastavana tekijänä on valtavirtaistamisen koordinoimista vaivaava resurssipula. Käytännössä kouluttaminen, koulutuksen suunnittelu ja eri koulutustahojen kanssa tehtävä yhteistyö muodostavat vain noin viidenneksen yhden henkilön työtehtävistä. Näin ollen koulutuksen määrällisen tarpeen jatkuessa edelleen voimakkaana varsinaiselle sisällölliselle kehittämiselle jää vain hyvin vähän aikaa.

Koulutuksen yhtenä merkittävänä kohderyhmänä on mietitty ministereitä, joille olisi mahdollista tarjota henkilökohtaista koulutustapaamista ilman ryhmän asettamia tiedollisia ja aikataulujen sovittamiseen liittyviä paineita. Näissä tapaamisissa olisi mahdollista käydä läpi kaikki yksittäistä ministeriä askarruttavat asiat sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä ja valtavirtaistamisesta. Toinen mahdollinen vaihtoehto, joka nousi esiin tasa-arvoministerin haastattelussa, olisi ajoittaa poliittisen johdon koulutus välittömästi hallituksen muodostamisen jälkeiseen aikaan, jolloin ministerit eivät vielä ole ehtineet asettua taloksi ja täyttää kalentereitaan. Ministereille järjestetäänkin tuolloin perehdyttämiskoulutusta muun muassa turvallisuuteen liittyvistä seikoista. Tähän koulutukseen myös valtavirtaistamisteemat sopisivat hyvin.

3.3 Sukupuolen merkityksen tunnistaminen

3.3.1 Sukupuolinäkökulma tieto- ja tilastotuotannossa

Yksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteista keskittyy ministeriöiden hallinnonalan tuottamaan ja käyttämään tilastotietoon. Ohjelma velvoittaa keräämään tietoa mahdollisimman laajalti sukupuolen mukaan eriteltynä. Tällä hetkellä henkilötilastot on eritelty hyvin sukupuolen mukaan, mutta muissa tilastoissa on vielä kehitettävää.

Ongelma on erityisesti siinä, että tilastojen uskotaan yleisesti sisältävän kaikki asian kannalta relevantit tiedot. Tarkempi tarkastelu kuitenkin toisinaan osoittaa, että sukupuolen puuttuminen kätkee alleen tasa-arvon kannalta merkittäviä tietoja. Esimerkiksi aikasarja-aineistoissa koko väestöä kuvaava kehityssuunta saattaakin olla naisilla ja miehillä erilainen. Ihmisiä koskevissa tilastoissa ja tutkimuksissa sukupuoli tulisikin olla johdonmukaisesti läsnä. Ennalta ei voi tietää, mitkä tiedot osoittautuvat sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta merkittäviksi.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on aktiivisesti kehitetty hallinnonalan tietotutantoa. Samalla on selvitetty, miten hyvin sukupuolen mukaan eriteltyä tietoa on saatavilla. Suurin osa ministeriön tilaamista ja käyttämistä tilastoista on eritelty suku-

puolen mukaan. Toisinaan tietoja kuitenkin puuttuu tai ne pitää koota useammasta eri lähteestä. Syynä tilastojen puutteisiin on usein se, ettei asiaan ole ymmärretty kiinnittää huomiota. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla puutteita on etenkin kuntien keräämissä toimintatilastoissa. Myös sisäasiainministeriössä on havaittu puutteita sukupuolen mukaan eritellyn tiedon saatavuudessa. Ministeriö onkin pyrkinyt sisällyttämään sukupuolinäkökulman muun muassa alueellista kehitystä kuvaaviin tilastoihin. Kauppa- ja teollisuusministeriössä tilastointia puolestaan kehitetään naisryrittäjyyden osalta.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen vaatii sukupuolen mukaan eritellyn tilastoinnin lisäksi tuekseen myös naistutkimus- ja tasa-arvotietoa. Valtavirtaistamista tukemaan onkin rakennettu valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvotiedon Internet-portaali *Minna*, joka sisältää tasa-arvotietoa, artikkeleita, uutisia, linkkejä, naistutkimustiedotteita sekä asiantuntijahaun³². Portaalin sisältöä päivitetään asteittain. Parhailaan työstetään muun muassa virkamiehille suunniteltua valtavirtaistamisen tieto- ja ohjepakettia, jossa on tarkoitus esitellä esimerkkejä eri hallinnonaloilla tehdyistä sukupuolen huomioon ottavista projekteista. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman selvityshenkilön raportin perusteella tarvetta olisi myös pysyväälle tasa-arvon tietopalvelulle, joka dokumentoisi ja jakaisi eri käyttäjien tarvitsemää tietoa naisista, miehistä, sukupuolijärjestelmästä sekä muista tasa-arvotilanteeseen vaikuttavista tekijöistä³³. Toistaiseksi tietopalvelun sijoituspaikka ja rahoitus ovat vielä auki.

Tietoa tasa-arvotyön taustaksi tuottaa myös sosiaali- ja terveysministeriön kolmen vuoden välein julkaisema Tasa-arvobarometri, joka sisältää tietoa kansalaisten tasa-arvoon liittyvistä asenteista, odotuksista ja mielipiteistä. Tasa-arvotyön edistämiseksi kunnallistasolla on lisäksi valmistunut kaikille avoin kuntatason tasa-arvotietopankki. Tätä tietopankkia ei kuitenkaan ole viimeaikoina päivitetty.³⁴

3.3.2 Sukupuolinäkökulma hankkeissa, ohjelmissa ja politiikka-alueilla

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi valtavirtaistaminen pyritään ulottamaan myös ministeriöiden sisäisiin toimintoihin, kuten esimerkiksi hanke- ja ohjelmatyöhön. Ensimmäisissä varsinaisissa valtavirtaistamishankkeissa 90-luvun lopulla sukupuolinäkökulma pyrittiin sisällyttämään muun muassa nuorisopolitiikkaan, maaseutupolitiikkaan ja ympäristösuunnitteluun (ks. luku 1.2). Tasa-arvönäkökulmaa on sittemmin sisällytetty myös esimerkiksi kulttuurin ja liikunnan aloille, kehityspolitiikkaan, yrittäjyyden tukemiseen, väkivallan torjuntaan, terveys- ja päih-

³² *Minna*, Valtakunnallinen naistutkimus ja tasa-arvoportaali.

³³ Grönroos 2005.

³⁴ Tasa-arvobarometri 2004; Tasa-arvotietopankki.

depolitiikkaan sekä kansalaisten osallistumista tukeviin hankkeisiin. Seuraavassa esitellään merkittävimpiä sukupuolinäkökulman huomioon ottavia toimenpiteitä näillä aloilla. Lisäksi tarkastellaan viimeisimpiä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyviä toimia työllisyyspolitiikassa sekä alueellisessa kehittämisessä, jotka ovat erityisen merkittäviä aiheita sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta. Valtavirtaistamista alkoholipolitiikassa on käsitelty tarkemmin luvussa 2.

Kunta- ja palvelurakennemuutos

Kunta- ja palvelurakenteen vahvistamiseen ja tuottavuuden parantamiseen pyrkivän uudistuksen valmistelu aloitettiin vuoden 2005 puolivälissä. Kuntarakennetta haluttiin vahvistaa yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Yksittäistä kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja haluttiin puolestaan koota yhteen lisäämällä kuntien välistä yhteistoimintaa. Kunta- ja palvelurakennemuutosta valmisteleva ministerijohtoinen rakenneryhmä sai kesäkuussa 2006 valmiiksi esityksensä puitelaiksi, joka linjaa ja aikatauluttaa uudistuksen jatkon³⁵. Varsinainen hallituksen esitys uudistuksesta annetaan myöhemmin syksyllä.

Alkuvuodesta 2006 valmistelevissa ministeriöissä, eduskunnassa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmässä kiinnostuttiin hankkeen mahdollisista sukupuolivaikutuksista. Alustavaa arviota valmisteltiin sisäasiainministeriön johdolla epävirallisessa työryhmässä, jossa oli edustajia myös sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Suomen Kuntaliitosta. Kunta- ja palvelurakenneryhmälle luovutetun arvon mukaan uudistuksen sukupuolivaikutuksia tuli arvioida sekä kuntien henkilöstön, palvelujen käyttäjien että yhteiskunnallisen osallisuuden näkökulmasta. Erityisen tärkeänä pidettiin sukupuolinäkökulman sisällyttämistä uudistuksen toimeenpanovaiheeseen alueellisella tasolla. Tätä tarkoitusta varten päätettiin valmistella mahdollisimman konkreettinen sukupuolivaikutusten arviointia helpottava työkalu. Epävirallisen työryhmän tuottamissa ohjeissa annetaan tietoa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta ja sukupuolivaikutusten arvioinnista sekä tarjotaan esimerkkejä työelämään, taloudelliseen asemaan, koulutukseen, palveluntarpeeseen sekä yhteiskunnalliseen osallisuuteen liittyvistä eroista naisten ja miesten välillä. Epävirallisen työryhmän tavoitteena oli saada sukupuolivaikutusten arvioinnin velvoite myös puitelain pykäliin. Ainakaan kunta- ja palvelurakenneryhmän esitykseen ei kuitenkaan tullut mainintaa sukupuolivaikutusten arvioinnin toteuttamisesta aluevaiheen toimeenpanossa.

Lopullisia tuloksia kunta- ja palvelurakennemuutoksen sukupuolivaikutusten huomioon ottamisesta on kuitenkin mahdotonta arvioida, sillä lopullista hallituksen esitystä ei ole vielä annettu eikä toimeenpanoa aloitettu. Lopputulos riippuu pitkälti siitä, millaisen painoarvon sukupuolinäkökulma saa uudistuksen kokonaisuudessa.

³⁵ Kunta- ja palvelurakenneryhmän esitys puitelaiksi 28.6.2006.

Vielä on auki muun muassa se, kirjataanko sukupuolivaikutusten arvioinnin velvoite kunta- ja palvelurakennemuutostusta säätelevän puitelain pykäliin tai sen perusteluihin (vai kirjataanko sitä hallituksen esitykseen lainkaan). Auki on myös se, miten itse puitelain sukupuolivaikutuksia arvioidaan. Lisäksi toimeenpanovaiheen sukupuolivaikutusten arviointia varten laaditun ohjeistuksen jakelulla ja markkinoinnilla on varmasti merkitystä.

Lopullisen toteutustavan valinnasta huolimatta sukupuolinäkökulman huomioonottamisesta kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelussa on ollut hyötyä. Sen johdosta ministerijohtoinen rakenneryhmä ja valmistelijat ovat saaneet lisää tietoa uudistuksen mahdollisista vaikutuksista naisten ja miesten asemaan. Lisäksi kuntien käyttöön valmistellut ohjeistukset ovat hyödyllisiä kaikenlaisessa kansalaisten asemaan vaikuttavassa uudistustyössä – niin kunnissa kuin alueelliseen kehitykseen osallistuvissa ministeriöissäkin.

Maaseudun kehittämisohjelmat

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen on ollut yhtenä tavoitteena myös maa- ja metsätalousministeriön koordinoimissa alueellisissa maaseudun kehittämisohjelmissä. Esimerkiksi vuosille 2000–2006 laaditussa ohjelmassa on pyritty siihen, että syntyvistä työpaikoista puolet kohdistuu naisille ja syntyvistä uusista yrityksistä 30–40 prosenttia on naisten perustamia. Myös uuden ohjelmakauden ennakoarviointiin ja laadintaan on sisällytetty sukupuolinäkökulma: vuosien 2007–2013 aikana painotetaan muun muassa sellaista alueellisessa hanketoimintaa, joka pyrkii ehkäisemään maaseudun miesten syrjäytymistä ja naisten poismuuttoa maaseudulta.³⁶ Tasa-arvönäkökulma on sisällytetty myös maa- ja metsätalousministeriön alaiselle hallinnolle ja paikallisille toimintaryhmille suunnatuille maaseutuohjelman koulutuspäiville.

Keskeinen tasa-arvotoimija maaseudun ja alueiden kehittämisessä on kansallisilla kehittämisvaroilla toimiva maaseudun naisteemaryhmä, jonka tavoitteena on vahvistaa ja tehdä näkyväksi maaseudun naisten toimintaa. Teemaryhmä toimii valtakunnallisena verkostona, johon osallistuu hallinnossa, neuvontaorganisaatioissa ja tutkimuslaitoksissa työskenteleviä naisia maalta ja kaupungeista. Yhteistyökumppaneita ovat myös maakuntien liitot, työvoima- ja elinkeinokeskukset, naisten resurssikeskukset, neuvontajärjestöt ja projektit ympäri Suomen. Maaseutupoliittisen tasa-arvotyön tärkein työkalu on maaseudun naisten toimintaohjelma, jonka tavoitteena on edistää naisten mahdollisuuksia asua maaseudulla, tehdä työtä ja ansaita toimeentulonsa sekä perustaa perhe. Vuonna 2005 on myös valmistunut toimenpideohjelma naisten alueellisten resurssikeskusten perustamiseksi ja kehittämiseksi. Resurssikes-

³⁶ Alueelliset maaseudun kehittämisohjelmat vuosille 2000–2006 ja 2007–2013.

kukset ovat pienimuotoisia ruohonjuuritason osaamiskeskuksia, jotka tähtäävät naisten erityislaadun huomioon ottamiseen ja tukemiseen yrittäjyydessä, alueellisessa kehittämisessä ja tasa-arvon edistämiseksi.³⁷

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma

Hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on yksi pääministeri Matti Vanhasen hallituksen neljästä politiikkaohjelmasta. Muut ovat yrittäjyyden, työllisyyden ja tietoyhteiskunnan politiikkaohjelmat. Hallituksen politiikkaohjelmissa on kyse uudenlaisesta hallinnonalojen yhteistyöhön perustuvasta työskentelytavasta, jossa pyritään vahvistamaan poliittista ohjausta sekä edistämään hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on ollut ainoa ohjelmista, joka on laaja-alaisesti selvittänyt sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ohjelmansa toimeenpanossa.

Aloite sukupuolinäkökulman huomioonottamiselle tuli sosiaali- ja terveysministeriöstä, joka pyysi kaikilta neljältä politiikkaohjelmalta selvitystä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ohjelmissa. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman arvioinnin toteutti joukko ministeriön ulkopuolisia tutkijoita, jotka analysoivat politiikkaohjelmaan kuuluvien viiden hankkeen asettamisasiakirjat sekä haastattelivat niiden vastuulliset johtajat. Arvioinnin keskeiset havainnot on koottu yhteen työkirjaksi, jonka tarkoituksena on helpottaa sukupuolinäkökulman sisällyttämistä politiikkaohjelman toimijoiden työhön. Valtavirtaistamisen toteutumisesta hankkeissa on teetetty lisäksi seurantatutkimus.

Tutkijaverkoston selvityksen mukaan hankeasiakirjoissa ja haastatteluissa ilmeni ongelmallisia käsityksiä sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja sen toteutumisesta. Tasa-arvoa ei yleensä koettu ongelmaksi tai sen ajateltiin jo toteutuneen. Se ymmärrettiin myös usein vain laskennallisena määreenä esimerkiksi työryhmien kokoonpanoissa tai puhujien valinnassa. Lisäksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvä osaaminen sekä kansallisen ja kansainvälisen tasa-arvonormiston tuntemus puuttuivat hankkeiden virkamiehiltä. Myös seurantatutkimuksen perusteella sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi on vielä haasteita niin asenteellisella kuin tiedollisellakin tasolla: sukupuolinäkökulmaa ei edelleenkään tunnusteta oman hankkeen teemoissa. Haasteena onkin sukupuolen sisällyttäminen tuleviin politiikkaohjelmiin jo valmisteluvaiheessa, jolloin sukupuolinäkökulmasta tulisi toiminnallinen ja seurattava tavoite ja sille pystyttäisiin myös varaamaan tarvittavat resurssit.³⁸

³⁷ Maaseudun naisten toimintaohjelma 2005–2008; Ehdotus naisten voimavaroiksi vuosille 2007–2013.

³⁸ Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvitys. Tasa-arvon työkirja 2004; Saari 2005; Wakeham 2005.

Valtavirtaistaminen kulttuurin ja liikunnan alalla

Opetusministeriössä valtavirtaistamista on kehitetty 90-luvun lopulla toteutetun nuorisopolitiikan pilottihankkeen jälkeen etenkin taiteen ja kulttuurin sekä liikunnan aloilla. Taiteen ja kulttuurin toimialan sukupuolivaikutusten arviointi annettiin tehtäväksi Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiölle, jolta pyydettiin myös ehdotuksia sukupuolten välistä tasa-arvoa edistävästä toimista. Selvityksen perusteella suurimmat erot naisten ja miesten välillä kulttuurissa ja taiteessa ovat erityisesti ammattiin sijoittumisessa sekä palkkauksessa. Myös koulutuksessa, vaikutusmahdollisuuksissa ja johtaviin asemiin pääsyssä on eriarvoisuutta. Selvityksen perusteella tasa-arvolain mukaiset sukupuolikiintiöt ovat parantaneet tilannetta naisten vaikutusasemiin pääsyssä ja siten välillisesti myös esimerkiksi apurahojen ja projektirahoituksen saannissa. Lain vaikutus ei kuitenkaan ulotu julkisen sektorin ulkopuolelle, esimerkiksi tekijänoikeusjärjestöihin tai kulttuuriteollisuuteen. Selvityksessä suositeltiin sukupuolivaikutusten arviointia muun muassa uusille yrittäjille suunnattujen lainaa tai muuta tukea tarjoavien ohjelmien toteutuksessa, hallinnonalan tulossopimuksissa sekä tulostavoitteiden saavuttamisen seurannassa.³⁹

Liikunnan alalla sukupuolten tasa-arvo on ollut tavoitteena jo 1990-luvun puolivälistä, jolloin opetusministeriön työryhmä esitti ensimmäisen liikunnan alan toimenpideohjelman tasa-arvon edistämiseksi⁴⁰. Uusimmassa selvityksessä puolestaan tarkastellaan sukupuolinäkökulman soveltamista liikuntabudjetin keskeisillä osa-alueilla: liikuntajärjestöissä, liikuntapaikkarakentamisessa, kuntien liikuntatoimessa sekä liikunta-alan tutkimuksessa ja koulutuksessa. Selvitystyöryhmän muistion mukaan tasa-arvo on otettava huomioon etenkin liikunnan eri organisaatioille myönnettävän valtionrahoituksen yhteydessä. Lisäksi siinä esitetään erillistä tulosrahoitusta lajiliitoille tai kunnille, jotka ovat tehneet työtä tasa-arvon edistämiseksi. Selvityksessä muistutetaan myös liikuntaa koskevien tilastotietojen johdonmukaisen sukupuolitarastelun tärkeydestä.⁴¹

Liikunnan alalla toteutettu sukupuolivaikutusten arvioinnin seurauksena Hämeenlinnan kaupungille on annettu avustus tasa-arvoa edistävien mallien kehittämiseen nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoimen alalla. Myös muiden kuntien tasa-arvoa edistävälle toimille on päätetty jakaa kannustinpalkintoja. Lisäksi liikuntapaikkarakentamisessa on valmisteltu ensimmäistä kertaa ohjeistusta maneesin, monen tytön ja naisen harrastuspaikan, rakentamiseen. Liikuntabudjetin sukupuolivaikutukset on päätetty arvioida viimeistään vuoden 2008 talousarvioesityksessä.

³⁹ Mitchell & Kanerva 2004.

⁴⁰ Piikkareilla nopeammin, korkeammalle, tasa-arvoisemmin 1995.

⁴¹ Tasapeli – Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ja sukupuolivaikutusten arviointi liikunnan alalla 2005.

Liikunnan alalla toteutettu sukupuolivaikutusten arviointi on hyvin kattava ja perusteellinen. Arvioinnin aikana kerätyt tiedot ja kokemukset eivät kuitenkaan ole parhaalla mahdollisella tavalla levinneet muille opetusministeriön toimialoille. Työryhmän muistiota ei esimerkiksi ole käsitelty ministeriön sisäisessä tasa-arvotyöryhmässä. Työryhmän kokemuksia ei ole myöskään hyödynnetty koko opetusministeriön talousarvioesityksen sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämisessä. Liikuntapolitiikan yksikössä sekä liikunta-, nuoriso- ja kulttuuripolitiikan yhteistyössä tasa-arvönäkökulma on sen sijaan sisäistetty hyvin.

Työelämän tasa-arvo

Työministeriön hallinnonalalla sukupuolinäkökulma huomioidaan etenkin työllisyysasteen nostamiseen ja työttömyyden vähentämiseen, maahanmuuttajien kotouttamiseen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, perhevapaista aiheutuvien kustannusten tasaamiseen sekä yrittäjyyden tukemiseen liittyvissä tavoitteissa ja toimissa. Näitä osa-alueita pidetään tärkeinä myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa.

Sukupuoli on otettu huomioon työministeriön hallinnonalalla myös Euroopan sosiaalirahaston työvoimapolitiittisissa tavoiteohjelmissa, hankerahoituksen myöntämisperusteissa sekä niiden seurannassa. Osa ESR-rahoituksesta menee suoraan tasa-arvoa edistäville hankkeille. Jokaisessa hankehakemuksessa tulee lisäksi kertoa hankkeen kohderyhmä sekä sen arvioidut sukupuolivaikutukset. Hankkeiden valinta ja toimeenpanovaiheeseen osallistuu lisäksi erityinen tasa-arvoasiantuntija. Tavoiteohjelmien väliarvioinneista käy kuitenkin ilmi, että merkittävä osa hankkeen vetäjistä ei tiedä, mitä tasa-arvon edistäminen hankkeissa tarkoittaa. Ihanteena pidetäänkin usein hankkeiden sukupuolineutraaliutta.⁴² Hakulomakkeiden sukupuolivaikutuksia arvioivia kysymyksiä onkin pidetty hankalina, minkä vuoksi niiden säilyttämisestä on käyty jonkin verran keskustelua. Ilman näitä kysymyksiä hankerahoituksen kohdentumisesta sukupuolen mukaan on kuitenkin vaikeaa saada tietoa.

Työministeriö koordinoi lisäksi työllisyysohjelmaa, joka on yksi hallituksen neljästä politiikkaohjelmasta. Sen päätavoitteita ovat muun muassa rakenteellisen työttömyyden alentaminen, syrjäytymisen ehkäisy, varautuminen ikärakenteen muutoksesta johtuvaan työvoiman niukkuuteen, työn tuottavuuden lisääminen sekä työn organisoinnin ja mielekkyyden parantaminen. Sukupuolinäkökulmaa ei ole sisällytetty työllisyysohjelman toteutukseen alusta asti, minkä vuoksi tasa-arvon edistäminen ei juurikaan näy ohjelman ja siihen liittyvien hankkeiden sisällöissä. Tämä on valitettavaa työelämän tasa-arvon ollessa yksi merkittävimmistä hallituksen tasa-ar-

⁴² Hanhela 2004.

vopoliitikan kokonaisuuksista. Työllisyysohjelman keskeisimmän lainsäädäntöhankkeen, työmarkkinatuen uudistuksen, kohdentumista on kuitenkin tarkasteltu sukupuolinäkökulmasta⁴³.

Naisyrittäjyyden kehittäminen

Kauppa- ja teollisuusministeriö on osana yrittäjyyden politiikkaohjelman toteutusta asettanut työryhmän pohtimaan toimenpiteitä naisyrittäjyyden edellytysten parantamiseksi. Työryhmän laatiman selvityksen perusteella naisyrittäjyyden tukemiseksi tulisi vuosille 2006–2008 käynnistää naisyrittäjyyden kehittämishanke, jonka tavoitteena olisi nostaa naisyrittäjien määrä 40 prosenttiin kaikista yrittäjistä. Tähän pyritäisiin muun muassa neuvonta- ja rahoituspalvelujen kehittämisen, naisyrittäjyystutkimuksen ja tilastotiedon saatavuuden ja laadun parantamisella sekä alueellisten ja alakohtaisten yhteistyöverkostojen perustamisella. Työryhmän suositusten mukaisesti naisyrittäjyysnäkökulma tulisi sisällyttää näkyvämmiin myös muuhun yrittäjyysohjelman toteutukseen. Valtionhallinnon hankerekisterin mukaan naisyrittäjyyden kehittämishanketta ei kuitenkaan vielä ole perustettu.

Yrittäjyyden politiikkaohjelmassa ei ole otettu sukupuolinäkökulmaa valtavirtaistamisperiaatteen mukaisesti huomioon. Tämä johtuu, kuten muissakin hallituksen politiikkaohjelmissa, pitkälti siitä, ettei sukupuolinäkökulmaa sisällytetty alusta asti ohjelman toteutukseen.

Valtavirtaistaminen kehityspolitiikassa

Vain harvalla ministeriöllä on oma toiminnallinen tasa-arvosuunnitelmansa (ks. luku 3.1.3). Ulkoasiainhallinnon ensimmäinen toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma vahvistettiin jo vuonna 1994. Suunnitelmien avulla on pyritty edistämään tasa-arvonäkökulman huomioonottamista asioiden valmistelussa sekä kansainvälisessä yhteistyössä. Uusin suunnitelma on vuodelta 2003⁴⁴. Lisäksi ministeriö on hyväksynyt sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen strategian ja toimintaohjelman Suomen kehityskaupoliitikkassa 2003–2007 sekä sisällyttänyt tasa-arvonäkökulman ulkoasiainhallinnon toiminta-asetukseen.

Ulkoministeriön hallinnonalalla tasa-arvotavoitteet ovat toteutuneet melko hyvin etenkin YK- ja ihmisoikeuspolitiikassa sekä kehitysyhteistyössä. Valtavirtaistamisen tavoitteita on tuettu muun muassa kehitysyhteistyöhankkeissa, joissa on luotu kohde-

⁴³ Ks. myös Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007, seurantaraportti (maaliskuu 2006).

⁴⁴ Ulkoasiainministeriön toiminnallisen tasa-arvon suunnitelma III.

maahan tasa-arvoa valtionhallinnossa edistäviä institutionaalisia mekanismeja. Tasa-arvokysymykset ovat olennainen osa myös kehitysyhteistyöjärjestöjen ja -rahastojen kanssa tehtävää yhteistyötä.

Väkivallan vähentäminen

Sosiaali- ja terveysministeriössä on laadittu toimintaohjelma lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi vuosille 2004–2007. Ohjelma tähtää palvelujärjestelmän sekä ehkäisevien toimien kehittämiseen. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen väkivallan vähentämisessä näkyy puolestaan siinä, että naisiin kohdistuvan väkivallan teema on sisällytetty myös muihin kansallisiin väkivallan vähentämiseen pyrkiviin hankkeisiin ja ohjelmiin. Näitä ovat oikeusministeriön kansallinen väkivallan vähentämisen ohjelma, sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä poliisihallinnon ohjelma väkivallan estämiseksi⁴⁵. Puolustusministeriön mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan teemoja on lisätty myös varusmieskoulutuksen opetussisältöihin.

3.3.3 Sukupuolirelevanssin tunnistamisen esteitä

Sukupuolinäkökulma on toistaiseksi sisällytetty vain joidenkin valtionhallinnon hankkeiden, ohjelmien ja politiikkakokonaisuuksien valmisteluun ja toimeenpanoon. Useimmiten sukupuolinäkökulman sisällyttämisen taustalta löytyy joko sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvovyksikön tai ministeriöiden yksittäisten virkamiesten aktiivisuus tasa-arvon edistämiseksi. Taustalla saattavat vaikuttaa myös esimerkiksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman, Suomen kansainvälisen roolin tai julkisen keskustelun asettamat velvoitteet ottaa tasa-arvotavoitteet huomioon. Käytännön ongelmana hanke- ja ohjelmatyössä onkin etenkin se, ettei sukupuolinäkökulmaa oteta huomioon jo toiminnan suunnitteluvaiheessa. Lisäämällä tasa-arvosisältöjä jälkikäteen ei voida kuitenkaan vaikuttaa kovinkaan syvällisesti hankkeiden ja ohjelmien rakenteisiin, sisältöön tai resurssien jakoon. Tästä syystä myös tulokset jäävät usein laihoiksi.

Yhtenä tasa-arvorelevanssin tunnistamisen esteenä on se, että tasa-arvonäkökulman koetaan liittyvän vain tiettyihin asiakokonaisuuksiin, joissa sukupuolikosymykset nousevat esiin ikään kuin luonnostaan. Sen sijaan muun toiminnan sukupuoli-vaikutuksia ei välttämättä osata edes epäillä. Tasa-arvon edistäminen koetaan myös usein kokonaan erillisenä politiikka-alueena eikä niinkään näkökulmavalintana, jota voidaan soveltaa kaikissa poliittisissa asiakysymyksissä. Kenties tästä syystä myös sen toimeenpanon katsotaan monesti kuuluvan vain tasa-arvoasioista vastaaville ta-

⁴⁵ Poliisin toimenpiteet väkivallan estämisessä ja vähentämisessä 2005; Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi 2005; Arjen turvaa – sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004.

hoille. Tasa-arvokysymysten käsittelyn ongelmallisuutta lisää entisestään se, ettei sukupuolten välinen tasa-arvo ole yksiselitteisesti ja yleispätevästi mitattavissa oleva määre. Sukupuolen merkityksen tunnistaminen ministeriöiden ohjelmissa ja muussa sisältötyössä vaatii siten edelleen virkamiesten asiantuntemuksen lisäämistä sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä.

3.4 Sukupuolivaikutusten arviointi

3.4.1 Lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi

Hallituksen esityksen laatimisohteissa (HELO) vuodelta 2004 annetaan ohjeistusta säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. HELO-ohjeiden mukaan hallituksen esityksessä on lyhyesti selostettava ehdotettujen säädösten olennaiset vaikutukset. Lisäksi tulee kertoa, miten vaikutukset on arvioitu. Ohjeiden mukaan keskeisiä laista seuraavia vaikutuksia ovat sen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset.⁴⁶ Vaikutusarviointien tekemistä ohjeistetaan myös eri ministeriöiden valmistelemissa ohjeissa, joita ovat muun muassa

- Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998)
- Ohjeet ympäristövaikutusten arvioinnista (1998)
- Ohjeet yritysvaikutusten arvioinnista (1999)
- Ohjeet aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2003)
- Opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi (2003) sekä
- Muistio rikollisuusvaikutusten huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa (2002).

Osana yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia annetaan ohjeistusta myös sukupuolivaikutusten arvioinnin toteuttamisesta. Sukupuolivaikutusten arviointi merkitsee hallituksen esityksen laatimisohteen (HELO) mukaan sitä, että pyritään etukäteen selvittämään lain vaikutukset naisten ja miesten asemaan, jotta lakia sovellettaessa ei aiheutettaisi välillisesti syrjiviä sukupuolivaikutuksia. Sukupuolinäkökulma on sisällytetty HELO-ohjeissa myös taloudellisten vaikutusten arviointiin. Ohjeissa nostetaan esiin etenkin kotitalouksiin vaikuttavat esitykset, joissa on tarpeen mukaan esitettävä, miten vaikutukset kohdistuvat eri perhemuotoihin ja millaisiksi vaikutukset muodostuvat eri sukupuolten kannalta. Sukupuolivaikutusten arvioinnin apuna kehoitetaan käyttämään sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön laatimaa opasta sukupuolivaik-

⁴⁶ Hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO) 2004.

kutusten arvioimiseksi (2003). Tätä lisäohjeistusta ei ole annettu valtioneuvoston periaatepäätöksenä, kuten on tehty taloudellisten, aluekehitys-, yritys- ja ympäristövaikutusten arvioinnin kohdalla.⁴⁷

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa sukupuolivaikutusten arvioimiseksi (2003) annetaan selkeitä ja konkreettisia ohjeita sukupuolinäkökulmasta tapahtuvan vaikutusarvioinnin toteuttamisesta ja arviointiperusteista. Oppaan mukaan jokaisesta alkavasta lainsäädäntöhankkeesta tulee selvittää jo suunnitteluvaiheessa sukupuoli-vaikutusten arvioinnin tarve ja siitä tulee esittää kirjalliset perustelut osaston päällikölle. Varsinaisessa arvioinnissa tulee koota yhteen ja analysoida sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta merkittävät tekijät kyseisellä elämänalueella. Taustamateriaalina ohjataan käyttämään tilastoja ja tutkimuksia sekä kotimaista ja kansainvälistä oikeuskäytäntöä ja tasa-arvonormistoa. Valmistelussa voidaan käyttää myös ulkopuolista asiantuntemusta, hankkia asiantuntijalausuntoja, kuulla asiantuntijoita tai pyytää erillisiä selvityksiä, joihin tulee varautua hankkeen budjetissa. Tulokset raportoidaan osana lainvalmisteluhanketta. Opas tarjoaa lisäksi tärkeimpiä tietoja naisten ja miesten välisestä tasa-arvotilanteesta sekä muutamia apukysymyksiä arvioinnin avuksi (ks. alla). Apukysymyksissä mainittuja teemoja avataan tarkemmin oppaassa.⁴⁸

Sukupuolivaikutusten arvioinnin apukysymykset ovat:

1. Kohdistuuko hanke ihmisryhmiin?
2. Mitkä ovat naisten ja miesten väliset erot kyseisellä elämänalueella?
3. Kohdistuuko lainsäädäntöhanke alueille, joilla naisten ja miesten välillä on merkittäviä eroja
 - taloudellisessa asemassa,
 - mahdollisuuksissa toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä,
 - koulutuksessa ja ammatillisessa kehityksessä,
 - työmahdollisuuksissa, työllisyydessä, ammatillisessa ja urakehityksessä,
 - yhteiskunnallisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien toteutumisessa,
 - terveydessä ja sairastavuudessa sekä niihin liittyvien palvelujen tarpeessa,
 - turvallisuudessa ja väkivallan uhassa,
 - yhteiskunnallisen osallisuuden turvaamisessa,
 - ajankäytössä, harrastuksissa ja virkistyksen tarpeessa sekä
 - muilla alueilla, joilla on merkitystä tasa-arvon edistämisessä?⁴⁹

⁴⁷ Hallituksen esityksen laatimisohteet 2004.

⁴⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi 2003.

⁴⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi 2003 (muokannut ja tiivistänyt RS).

Tietävästi ensimmäinen sukupuolivaikutusten arviointi on tehty sosiaali- ja terveysministeriössä vuonna 2000 työsopimuslain valmistelun yhteydessä. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, ettei laki tuo juurikaan ratkaisuja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen ongelmiin tai määräaikaisten työntekijöiden asemaan. Erityisen hyvänä lainsäädännön sukupuolivaikutusten arvioinnin esimerkkinä voidaan pitää työturvallisuuslain uudistusta (vuodelta 2002), jonka valmistelussa sukupuolinäkökulma otettiin alusta asti huomioon. Kolmikantaisen toimikunnan valmistelussa perinteinen käsitys työturvallisuudesta laajeni miesvaltaisten alojen turvallisuusriskeistä (mm. työperäiset tapaturmat ja kuolleisuus) myös sellaisiin riskeihin, jotka ovat tyypillisiä naistyöntekijöille tai naisvaltaisille aloille (mm. häirintä ja uupumus). Varhaisessa vaiheessa toteutetulla sukupuolivaikutusten arvioinnilla oli siten vaikutusta koko esityksen sisältöön.⁵⁰

Sukupuolivaikutusten arvioinnin toteutuminen hallituksen esityksissä

Erilaisista valmisteluohjeista huolimatta lainsäädännön vaikutusarvioinnit ovat kaiken kaikkiaan melko puutteellisia. Tämä pätee eritoten uudempiin vaikutusarviointityyppeihin, muun muassa juuri sukupuolivaikutusten arviointiin. Oikeusministeriön tarkastustoimiston selvityksen mukaan vaikutuksia arvioidaan usein vasta lainsäädäntöhankkeen loppuvaiheessa, silloin kun hallituksen esitystä valmistellaan lopulliseen muotoonsa. Tämä johtaa siihen, ettei arviointi ehdi juuri vaikuttaa esityksen sisältöön. Lisäksi yleisimpänä metodina käytetään perusteellisen selvityksen sijaan yksittäisen lainvalmistelijan kokemukseen ja asiantuntemukseen perustuvaa päättelyä. Arvioissa todetaan myös monesti liian kevyin perustein, ettei lailla ole vaikutuksia.⁵¹

Etenkin sukupuolivaikutuksia arvioidaan hallituksen esityksissä vain harvoin. Esimerkiksi vuonna 2005 annettiin yhteensä 232 hallituksen esitystä. Näistä vain 30:ssä (13 %) käsiteltiin sukupuolten välistä tasa-arvoa tai sukupuolivaikutusten arviointia. Kolmanneksessa näistä oli kyse maininnasta ”hankkeella ei ole sukupuolivaikutuksia”. Esityksissä ei myöskään kerrottu, miten mahdolliset vaikutusarvioinnit toteutettiin, joten ei ole mahdollista tietää, oliko esimerkiksi ”ei sukupuolivaikutuksia” varsinaisen sukupuolivaikutusten arvioinnin tulos vai pikemminkin valmistelijoiden harkintaan ja intuition perustuva toteamus. Arviointien vähäisestä määrästä ja useimmiten melko pinnallisesta toteutuksesta huolimatta lähes jokaisessa ministeriössä on käsitelty sukupuolivaikutuksia tähän mennessä vähintään yhdessä lakiesityksessä. Eniten sukupuolivaikutusten arviointeja on toteutettu työllisyyteen ja sosiaaliturvaan liittyvissä hallituksen esityksissä, joista suurin osa on tehty sosiaali- ja terveysministeriössä.

⁵⁰ Ks. myös Suoma 2003 (teksti kokonaisuudessaan tämän selvityksen liitteenä).

⁵¹ Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua 13/2005.

Lainsäädännön sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämistarpeita

Lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi perustuu tällä hetkellä yksittäisten lainvalmistelijoiden mahdollisuuksiin noudattaa arvioinnista annettua ohjeistusta. Usein esitysten laatimisaikataulut ovat tiukkoja, eikä vaikutusarviointien tunnolliseen toteuttamiseen ole yksinkertaisesti aikaa. Vaikutusarviointien toteuttamiselta tuntuu myös puuttuvan johdon tuki; niiden perään ei juuri kysellä eikä niiden toteutumista seurata. Lisäksi ongelmana on monesti lainvalmistelijoiden riittämätön tasa-arvoasiantuntemus. Yksi keskeinen sukupuolivaikutusten arvioinnin toteutumista estävä tekijä on myös se, ettei sosiaali- ja terveysministeriön laatiman ohjeistuksen välttämättä katsota koskevan muiden ministeriöiden lainvalmistelua. Yksi keino vaikutusarviointien toteutumiseksi onkin yhtenäisen, koko valtioneuvostoa koskevan ohjeistuksen luominen.

Oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan uutta ohjeistusta säädösten vaikutusten arvioinnista. Tavoitteena on, että kaikki vaikutusarviointia koskevat eri ministeriöiden antamat ohjeet yhdistetään selkeäksi ja yhdenmukaiseksi kokonaisuudeksi, joka antaa mahdollisimman konkreettiset välineet käytännön valmistelutyöhön. Valmistelutyöryhmässä ovat edustettuina kaikki erityisiä vaikutusarviointiohjeita antaneet ministeriöt. Uudessa ohjeistuksessa pyritään kuvaamaan vaikutusarviointien merkitys säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa ja osoittamaan vaikutusarvioinnelta vaadittava taso. Siinä kerrotaan

- miksi vaikutusarviointeja tehdään,
- miten vaikutusalueita tunnistetaan,
- miten erilaisia vaikutuksia arvioidaan,
- miten tuloksista raportoidaan ja
- miten tulokset kirjataan hallituksen esityksiin.

Lisäksi työryhmän tehtävänä on suunnitella tarvittavia tuki- ja seurantajärjestelmiä, joilla voidaan edesauttaa ohjeiden tehokasta noudattamista säädösvalmistelun eri vaiheissa. Avuksi on suunniteltu esimerkiksi vaikutusarviointien asiantuntijaverkostoa, joka antaisi neuvoja arviointien tekemiseen ja opastaisi lisätiedon lähteille. Tarkoitus on kuitenkin, että varsinaisten vaikutusarviointien suorittamisen vastuu säilyy lainvalmistelijoilla.

Myös sosiaali- ja terveysministeriössä on kehitetty lainvalmisteluhankkeiden seurannan mekanismeja, joilla varmistetaan sukupuolivaikutusten arvioinnin toteutuminen. Tällä hetkellä ministeriön lainsäädäntöohjelma käydään läpi kaksi kertaa vuodessa kansliapäällikön johdolla pidettävissä lainvalmistelijoiden kokouksissa. Viimeistään näissä kokouksissa pyritään löytämään kaikki sukupuolivaikutusten arviointia kaipaavat hallituksen esitykset. Läpikäyntiä koordinoi ministeriön tasa-arvotyöryhmän lainvalmisteluasioista vastaava jäsen. Yhdellä ministeriön osastolla on lisäksi nimetty henkilö seuraamaan lainvalmistelun sukupuolivaikutusten arvioinnin toteutumista. Samaa käytäntöä on suositeltu myös muille osastoille.

3.4.2 Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi

Valtion talousarvion laadinnasta säädetään Suomen perustuslain 7. luvussa, laissa ja asetuksessa valtion talousarviosta sekä valtion maksuperustelaisissa. Valtiontalouden tärkeimpiä välineitä ovat tulosperustaisen budjetoinnin ja ohjauksen mukaisesti toiminta- ja taloussuunnitelmat, hallituksen ministeriöille antamat määräraha-kehitykset, vuosittaiset talousarviot ja lisätalousarviot sekä valtiontaloutta koskeva raportointi ja tarkastus.

Talousarvioesityksen laadinta käynnistyy joulukuussa, reilu vuosi ennen talousarviovuoden alkamista, kun hallinnonalat toimittavat toiminta- ja taloussuunnitelmien yhteenvetona valtiovarainministeriöön. Tämän jälkeen alkavat hallinnonalojen ja valtiovarainministeriön väliset kehysneuvottelut, joissa käsitellään merkittävimmät talousarvion muutosehdotukset. Hallitus hyväksyy hallinnonalojen määräraha-kehitykset maaliskuun aikana. Määräraha-kehysten ja valtiovarainministeriön ohjeiden pohjalta valmistelu jatkuu ministeriöissä, jotka toimittavat hallinnonalojen talousarvioehdotuksen valtiovarainministeriölle toukokuussa. Valtiovarainministeriö päättää ehdotuksesta valtion talousarvioesitykseksi heinäkuun puolivälissä. Tästä alkaen ehdotus ja valmisteluaineisto ovat julkisia. Kunkin ministeriön kanssa käydään vielä neuvottelukierros talousarvion sisällöstä, minkä jälkeen hallitus antaa lopullisen esityksensä eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää seuraavan vuoden talousarviosta ja siihen liittyvistä talousarviolaeista vuoden loppuun mennessä.

Valtion talousarvioesitys koostuu yleisperusteluista, numerotaulukosta ja yksityiskohtaisista perusteluista ja liitteistä. Se on tiivis asiakirja, jossa esitetään vain määrärahat. Yksityiskohtaiset säädökset varojen käytöstä annetaan erillisellä lainsäädännöllä. Talousarvion liitteissä esitetään talousarviota syventävää tausta-aineistoa. Niissä ei kuitenkaan toistaiseksi ole käsitelty sukupuolivaikutusten arviointia.

Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen talousarvioehdotuksen laadintaan

Sukupuolinäkökulman sisällyttämistä talousarvioprosessiin on kehitetty vuodesta 2004 alkaen sosiaali- ja terveysministeriön pilottihankkeena, jossa on aluksi keskitytty ministeriön oman talousarvioehdotuksen laatimiseen. Tarkoituksena on ollut samalla kehittää keinoja koko valtion talousarvion sukupuolivaikutusten arvioimiseksi. Hanke on osa Pohjoismaiden ministerineuvoston talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia kehittävä projektia.

Pilottihankkeeseen liittyen Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on laatinut selvityksen talousarvion sukupuolivaikutuksista sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan osalta. Selvityksen mukaan avainasemassa sukupuolinäkökulman huomioon ottavan talousarvion laatimisessa ovat riittävät sukupuolten välisen tasa-arvoon liittyvä

tietopohja sekä monipuoliset arvioinnin soveltamisen väylät – talousarvion yleispe- rustelujen ja määrärahojen erittelyn lisäksi myös muun muassa talousarvion liitteet, taloudellisia vaikutuksia sisältävät lakiesitykset sekä erilaiset talousarvion seuranta- asiakirjat.⁵²

Pilottihankkeessa kerättyä tietoa on hyödynnetty myös koko valtionhallinnon ta- lousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämisessä. Merkittävin edistysas- kel on saavutettu budjetin laadintaohjeissa, joihin sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriöiden neuvottelujen tuloksena on lisätty sukupuolivaikutusten arviointiin velvoittava kohta. Valtioneuvoston vahvistamissa talousarvion laatimista koskevista yleismääräyksissä sanotaan, että talousarvioesitysten pääluokkaperuste- luihin tulee sisällyttää ”yhteenvetotarkastelu sukupuolivaikutuksiltaan merkittävästä talousarvioesitykseen liittyvästä toiminnasta”⁵³. Tämä merkitsee sitä, että jokaisen ministeriön on esitettävä talousarvioehdotuksessaan yhteenveto sellaisesta hallin- nonalaan liittyvästä toiminnasta, jolla on merkittäviä sukupuolivaikutuksia. Varsinaisen sukupuolivaikutusten arvioinnin on ajateltu tapahtuvan lainvalmistelun ja hanke- suunnitelmien yhteydessä.

Valtiovarainministeriön edustajan mukaan on poikkeuksellista, että talousarvion soveltamista koskevista, teknisluontoisissa ohjeissa nostetaan esiin jokin tietty si- sällöllinen kysymys, joka on otettava huomioon ehdotuksen laadinnassa. Useimmi- ten talousarvion vaikutusarvioinneista on annettu vain erillisiä ohjeita. Sosiaali- ja terveysministeriön aktiivisen toiminnan ansiosta lisäys ohjeeseen kuitenkin saatiin – jopa vuoden etuajassa hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa asetettuun tavoitteeseen nähden. Vuoden 2007 talousarvion laatimista voidaan kuitenkin pitää vielä kokeilu- luonteisena. Sen perusteella nähdään, millä tavalla valtiovarainministeriön ohjetta on tulkittu eri ministeriöissä ja millaista lisäohjeistusta seuraavan vuoden talousarvion laatimisen avuksi vielä tarvitaan. Sukupuolivaikutusten arvioinnin toteutumista on tarkoitus seurata muun muassa valtion tilinpäätöskertomuksessa, jonka valtionvarain valvonta- ja neuvontaviranomainen, valtiovarain controller -toiminto, vie talousarvi- on valmistelijoiden tietoon.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on kokeiluvuoden aikana näyttää esi- merkkiä erittelemällä talousarvioehdotuksessaan riittävällä tarkkuudella sellaista strategiaan tavoitteisiin liittyvää toimintaa, jolla on sukupuolivaikutuksia. Ministeri- ön sisäinen tasa-arvotyöryhmä onkin osallistunut aktiivisesti tähän prosessiin muun muassa seuraamalla talousarvioehdotuksen laadintaa ja osoittamalla kohtia, joihin tasa-arvotarkastelun voisi sisällyttää. Tasa-arvotyöryhmä on myös käynyt sukupuol- linäkökulmasta läpi muutamia edellisvuoden talousarvion keskeisiä uudistuksia ja miettinyt niistä olisi voinut sanoa talousarvioesityksessä. Esimerkiksi köyhyyden tor-

⁵² Haataja, Järviö & Mustonen 2006.

⁵³ Toiminta- ja taloussuunnitelmien laadinta, osittain muutettu 6.4.2006.

Juntaan asetetun lisän, niin kutsuttu köyhyyspaketin, tarkastelussa havaittiin, että sen toimenpiteistä moni kohdistui selvästi vain toiseen sukupuoleen. Muun muassa tasokorotus kansaneläkkeeseen kohdistui erityisesti naisiin, joita on noin 80 prosenttia kansaneläkkeen saajista. Kansaneläkettä saavat Suomessa ne, jotka eivät saa lainkaan ansioeläkettä tai joiden ansioeläke jää pieneksi.

Myös työministeriössä on kehitetty talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia. Ensimmäiseksi arvioitavaksi kohteeksi on valittu työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, joka kattaa noin 10 prosenttia ministeriön pääluokan määrärahoista (noin 200 miljoonaa euroa). Työvoimapolitiittinen koulutus on tärkeässä asemassa muun muassa nais- ja miesvaltaisten alojen kahtiajaon lieventäjänä.⁵⁴ Työministeriössä ei kuitenkaan ole toistaiseksi kehitetty erityisiä talousarvion sukupuolivaikutusten arviointimenetelmiä vaan siellä odotetaan koko valtioneuvostoa koskevaa ohjeistusta. Tavoitteena on, että ensimmäisenä sovellusvuotena saatujen kokemusten pohjalta viimeistään vuoden 2008 talousarvio valmisteltaisiin kaikissa ministeriöissä sukupuolivaikutukset huomioon ottaen.

Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämissuuntia

Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia on toistaiseksi kehitetty vain määrärahojen kohdentumisen, eli sukupuolivaikutusten etukäteisarvioinnin osalta. Talousarvioprosessissa voidaan kuitenkin kehittää myös budjettivuoden jälkeen tehtävää arviointia, jossa tarkastellaan sitä, mitä määrärahoilla ja uudistuksilla on saatu aikaan ja miten se on vastannut asetettuja tavoitteita.⁵⁵ Tavoitteena on, että arvioinnista saatu palaute vaikuttaisi seuraavan vuoden talousarvion laadintaan. Tämä tulosten arviointiin keskittyvä lähestymistapa soveltuu hyvin myös valtionhallinnon tulosohjauksen periaatteisiin, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

⁵⁴ Uitammo 2005.

⁵⁵ Aula 2002, 11–12.

3.5 Valtavirtaistamisen ohjauskeinot

3.5.1 Tulosoajaus

Tulosohjauksa on Suomen valtionhallinnossa sovellettu runsaan vuosikymmenen ajan. Tulosoajaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jolla pyritään tasapainotamaan käytettävissä olevat resurssit ja niillä saavutettavissa olevat tulokset. Ohjausmallin avulla edistetään hallitusohjelmassa asetettujen politiikkatavoitteiden toteutumista.

Tulosohjauksen keskeisin asiakirja on valtion talousarvio. Talousarviossa esitettyjen alustavien tulostavoitteiden pohjalta ministeriöt solmivat hallinnonalan virastojen ja laitosten kanssa tulossojaukset, joissa sovitaan talousarviovuoden tulostavoitteista ja niiden toteuttamisen edellyttämistä voimavaroista. Kaikki virastot raportoivat sovittujen tavoitteiden toteutumisesta viraston tilinpäätökseen kuuluvasa toimintakertomuksessa. Tämän lisäksi ministeriöt raportoivat koko toimialansa tuloksellisuudesta eduskunnalle annettavassa valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Kunkin ministeriön tulostavoitteet, eli tavoitteet toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehitykselle, on kirjattu myös neljän vuoden aikajänteellä tehtäviin toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Suunnitelmat sisältävät tulostavoitteiden lisäksi ministeriön toimialan toimintaympäristön kuvauksen, toimintalinjat sekä toiminnan painopisteet ja päämäärät. Niissä esitetään myös ministeriön laatima hallinnonalan kehusehdotus, jota käytetään seuraavan talousarvion valmistelun lähtökohtana.

Hallinnonalasta riippuen käytössä on useita erilaisia tulosohjauksmalleja. Verraten yleisenä menetelmänä strategian laadinnassa ja kuvaamisessa käytetään tasapainotetun mittariston mallia (*Balanced Scorecard, BSC*), jossa tavoitteita ja arviointikriteerejä jäsennetään neljän päänäkökulman avulla. Nämä ovat vaikuttavuus, resurssit ja talous, prosessit ja rakenteet sekä uudistuminen ja työkyky. Toinen vastaava malli on valtiovarainministeriön suosittalema tulosprisma, jossa tuloksellisuuden peruskriteereiksi on luokiteltu yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. Molemmat mallit painottavat tuloksellisuuden kokonaisarviointia, tulostavoitteiden ja eri näkökulmien tasapainoa sekä arviointikriteerien käyttöä tulosten seurannassa.⁵⁶

⁵⁶ Tulosoajauksen käsikirja 2005.

Sukupuolten välinen tasa-arvo on sisällytetty tähän mennessä vain sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulosohejaukseen. Ensinnäkin se on yksi kuudesta ministeriön päätavoitteesta. Muita ovat terveyden- ja toimintakyvyn edistäminen, työelämän vetovoiman lisääminen, syrjäytymisen ehkäisy ja hoito, toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva sekä lapsiperheiden hyvinvointi. Lisäksi se on valtavirtaistamisperiaatteen mukaisesti otettu huomioon myös muiden vaikuttavuustavoitteiden laadinnassa. Esimerkiksi terveyden- ja toimintakyvyn edistämisen yhtenä vaikuttavuustavoitteena on nuorten aikuisten miesten tapaturmaisen ja väkivaltaisen kuolleisuuden väheneminen. Lisäksi tavoitteena on supistaa väestöryhmien välisiä terveyseroja.⁵⁷

Muiden ministeriöiden tulostavoitteisiin toiminta- ja taloussuunnitelmien perusteella tasa-arvo on sisällytetty vain harvoin. Lähes poikkeuksetta näissä tapauksissa on kyse henkilöstöpoliittisista tavoitteista tai jostain yksittäisestä sisällöllisestä kysymyksestä. Sanaa tasa-arvo kuitenkin käytetään usein, tosin useimmiten sukupuolten välistä tasa-arvoa laajemmassa merkityksessä. Päätöksenteon ja suunnittelun prosesseihin liittyviä varsinaisia valtavirtaistamistavoitteita on sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi vain opetusministeriöllä.

Sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja valtavirtaistamiseen liittyvien tulostavoitteiden puuttuessa myös eri hallinnonalojen virastojen ja laitosten kanssa solmittavien tulossopimusten tasa-arvoisällöt ovat jääneet toistaiseksi vähäisiksi. Valtavirtaistamista tulossopimuksissa on kehitetty oikeastaan vain sosiaali- ja terveysministeriössä, jossa sukupuolinäkökulma on sisällytetty olennaiseksi osaksi tulossopimuksissa sovellettavaa tasapainotettua mittaristoa (BSC). Mittariston mukaan sukupuolinäkökulma tulee sisällyttää yhteiskunnallisen vaikuttavuuden menestystekijöiden (ministeriön päätavoitteiden) lisäksi myös hallinnonalan prosesseihin ja rakenteisiin sekä henkilöstöpolitiikkaan.⁵⁸

Käytännössä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukseen kaudelle 2004–2007 ei kuitenkaan ole johdonmukaisesti sisällytetty kaikkia tasapainotetussa mittaristossa (BSC) mainittuja tasa-arvotavoitteita. Tasa-arvon edistäminen saattaa puuttua niin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden menestystekijöistä kuin myös toiminnan prosessien ja rakenteiden kehittämisestä. Eniten onkin painotettu tasa-arvon edistämistä virastojen ja laitosten henkilöstöpolitiikassa. Sen sijaan varsinaisia valtavirtaistamistavoitteita, joita ovat esimerkiksi virastokohtaisen valtavirtaistamissuunnitelman laatiminen, on kirjattu vain neljään hallinnonalan tulossopimukseen.⁵⁹

⁵⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2007–2011.

⁵⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004–2007.

⁵⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004–2007.

Toimintasuunnitelmiin ja tulossopimuksiin kirjattujen tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain ministeriöiden tilinpäätöksiin sisältyvässä toimintakertomuksissa. Ministerin allekirjoittamissa tilinpäätöskannanotoissa annetaan lisäksi kullekin hallinnonalan virastolle ja laitokselle palaute tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön antamissa palautteissa toiminnan toteutumista on arvioitu jonkin verran myös sukupuolinäkökulmasta. Puutteita on havaittu muun muassa tasa-arvosuunnitelmien laatimisessa, valtavirtaistamisen toteuttamisessa sekä toiminnan arvioinnissa sukupuolinäkökulmasta. Esimerkiksi lääninhallitusten oli määrä aloittaa valtavirtaistamisen suunnittelu jo vuonna 2004. Riittävän koulutuksen ja asiantuntemuksen puuttuessa toiminnan aloittamista on kuitenkin näillä näkymin siirretty aikaisintaan vuoteen 2006.⁶⁰

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolla kehitetään parhaillaan koko valtionhallintoon sovellettavaa tulosprismaan perustuvaa tulosohjausmallia sekä Internet-pohjaista raportointijärjestelmää, joka sisältäisi kaikki valtionhallinnon talous-, henkilöstö- ja tuloksellisuustiedot sekä suunnittelun ja seurannan asiakirjat. Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen tähän kehitystyöhön voisi tehokkaasti edistää valtavirtaistamisen toteutumista valtionhallinnon taloussuunnittelussa ja ohjauksessa. Tässä kehitystyössä voisi myös olla hyötyä sosiaali- ja terveysministeriön tähänastisia kokemuksista sukupuolisensitiivisestä tulosohjauksesta.

3.5.2 Henkilöstöpolitiikka

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) velvoittaa kaikkia työnantajia edistämään tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä laatimaan tasa-arvosuunnitelman, mikäli palveluksessa on yli 30 työntekijää. Suunnittelun tarkoituksena on edistää naisten ja miesten tasapuolista sijoittumista, edistää tasa-arvoa palkkauksessa ja uralla etenemisessä sekä varmistaa, että työolot soveltuvat yhtäläillä molemmille sukupuolille. Lainsäädännöllisten velvoitteiden lisäksi valtiovarainministeriö on antanut ministeriöille ja virastoille lisäohjeita tasa-arvosuunnittelusta ja tavoitteiden toteutumisen seurannasta.⁶¹

Monissa ministeriöissä sukupuolinäkökulma on johdonmukaisesti sisällytetty juuri henkilöstöpoliittiseen tilastointiin ja suunnitteluun. Se on myös ulottuvuudeltaan laajimmalle levinnyt valtavirtaistamisen osa-alue. Laaja ulottuvuus ei kuitenkaan välttämättä takaa todellisia vaikutuksia. Esimerkiksi valtiovarainministeriössä vuonna 2004 tehdyn selvityksen perusteella sukupuolijakautuman epätasapaino henkilöstöryhmittäin tarkastellen on todettu ministeriöissä, mutta tilanteen muuttami-

⁶⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätöskannanotot 6.6.2006.

⁶¹ Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007; Suositus sukupuolten tasa-arvon edistämisestä valtion virastoissa ja laitoksissa 12/2001.

seksi on harvoin asetettu konkreettisempia tavoitteita. Selvityksen mukaan oletus on, että syrjinnän kieltö ja sukupuolineutraalit kelpoisuusehdot ja rekrytointiperiaatteet takaavat yhtäläiset mahdollisuudet molemmille sukupuolille tulla valituksi johtotehtäviin, myös ylimpään johtoon. Kaiken kaikkiaan tasa-arvosuunnittelun todetaan ministeriöissä jääneen muun strategisen suunnittelun varjoon.⁶²

Valtionhallinnon henkilöstö ylintä johtoa lukuun ottamatta siirtyy uuden palkkausjärjestelmään vuoden 2006 loppuun mennessä. Uudessa palkkausjärjestelmässä palkkaus määräytyy tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen sekä pätevyyden perusteella. Henkilöstöpoliittisten tasa-arvosuunnitelmien päivittämisen ja sukupuolen mukaan jaotellun tilastoinnin kehittämisen lisäksi muutamissa ministeriöissä onkin tekeillä tarkempia selvityksiä uuteen palkkausjärjestelmään siirtymisen vaikutuksista naisten ja miesten palkkoihin.

3.5.3 Poliittisen ohjauksen välineitä

Poliittisen ohjauksen välineistä merkittävin on hallitusohjelma, jossa määritellään hallituskauden tärkeimmät poliittiset tavoitteet ja luodaan myös suuntaviivat niiden toteuttamiselle. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista onkin merkittävästi vienyt eteenpäin sen kirjaaminen hallitusohjelmiin vuodesta 1999 lähtien. Valtavirtaistamisen toteuttamista on edistänyt myös uusimpaan hallitusohjelmaan perustuva kansallinen toimintaohjelma, Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007, jonka myötä se on voitu suunnitelmallisesti ja seurattavasti sisällyttää ministeriöissä toteutettavien tasa-arvoa edistävien toimenpiteiden joukkoon.

Hallituksen keskeisimmät tehtäväkokonaisuudet on määritelty myös politiikkaohjelmissa, jotka koostuvat eri ministeriöiden toimialoihin kuuluvista toimenpiteistä, hankkeista ja määrärahoista. Pääministeri Matti Vanhasen hallitus on käynnistänyt neljä politiikkaohjelmaa, joita johtavat ja koordinoivat ohjelmista vastaavat ministerit: tietoyhteiskuntaohjelma (pääministeri), työllisyysohjelma (työministeri), yrittäjyyden politiikkaohjelma (kauppa- ja teollisuusministeri), kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (oikeusministeri). Valtavirtaistamalla sukupuolinäkökulma perusteellisemmin politiikkaohjelmien toimeenpanoon olisi sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä mahdollista tehdä entistä perustellummin koko valtioneuvostolle kuuluva tehtävä. Jos se puolestaan muodostaisi kokonaan oman politiikkaohjelman, olisivat sen ohjauskeinot vieläkin tehokkaampia, koordinaatio vahvempaa ja resurssit selkeästi suuremmat. Tällöin myös vaikutukset olisivat todennäköisesti näkyvämpiä.

⁶² Naisjohtajat – uralla eteenpäin. Naisten sijoittuminen valtionhallinnon johtotehtäviin 2004.

Niin kauan kuin sukupuolinäkökulma ei ole elimellinen ja itsestään selvä osa hallinnollisia prosesseja on myös ministeriöiden poliittisen johdon merkitys valtavirtaistamisen toteutumisessa erittäin suuri. Mikäli ministerit pitävät sukupuolinäkökulmaa tärkeänä tekijänä asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa, myös valmistelevat virkamiehet oppivat nopeasti ottamaan asian huomioon. Ainakin kerran on käynyt niin, että tasa-arvoasioita tärkeänä pitävä ministeri on palauttanut riittämättömästi toteutetun lainsäädännön sukupuolivaikutusten arvioinnin takaisin valmisteleville virkamiehille. Ministerit voivat myös asettaa lainsäädäntöhankkeiden ja muiden valmistelutöiden aikataulut siten, että sukupuolivaikutusten arvioinnille jää riittävä aika. Tällä hetkellä valtavirtaistamisen toteutumista edistävät aktiivisesti ainakin sosiaali- ja terveysministeri, työministeri sekä kulttuuriministeri.

Erityisen merkittävä rooli sukupuolinäkökulman huomioon ottamisessa hallitus-työskentelyssä sekä hallituksen sitoutumisessa valtavirtaistamisen toteuttamiseen on tasa-arvoasioista vastaavalla sosiaali- ja terveysministerillä. Tasa-arvoministeri voi puuttua tasa-arvoasioissa vain hallitus-työskentelyyn ja nostaa esille tasa-arvokysymyksiä silloin, kun se on aiheen kannalta relevanttia. Tasa-arvoministeri ei sen sijaan voi puuttua ministeriöiden sisäisiin valtavirtaistamisen rakenteisiin ja toimeenpanoon, joista kukin ministeri vastaa itse.

Tasa-arvoasioista vastaavan sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haataisen mukaan erityisen tärkeää on sekä ministeriöiden poliittisen johdon että ylimmän virkamiesjohdon sitoutuminen valtavirtaistamisen toteuttamiseen. Erityisesti ylimmän virkamiesjohdon tuen ansiosta valtavirtaistamisen tavoite ja toimeenpanon vastuu heijastuvat tasaisesti koko organisaatioon ja sen henkilöstöön. Se takaa myös valtavirtaistamisen rakenteellisen pysyvyyden. Edellytyksenä ministeriöiden ylimmän johdon sitoutumiselle on tasa-arvoministerin mukaan riittävä johdon koulutus ja perehdyttäminen valtavirtaistamisen kysymyksiin.

4 Päätelmät

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimijarakenne kattaa tällä hetkellä Suomessa kaikki ministeriöt. Valtavirtaistamista toteuttamaan on perustettu sekä ministeriöiden välinen hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantaryhmä että ministeriöissä toimivat tasa-arvotyöryhmät. Lisäksi ministeriöillä on omat tasa-arvohydyshenkilönsä. Varsinkin hallituksen tasa-arvo-ohjelman seurantaryhmää voidaan pitää merkittävänä tekijänä valtavirtaistamisen ulottamisessa koko valtioonhallintoon. Se on toiminut aktiivisesti erityisesti valtavirtaistamisen rakenteiden pystyttämässä sekä sovittujen toimenpiteiden toteutumisen seurannassa. Menetelmällisiä ja sisällöllisiä kysymyksiä se on toistaiseksi ehtinyt käsitellä vähemmän.

Ministeriöiden sisäiset tasa-arvotyöryhmät eivät puolestaan läheskään kaikissa ministeriöissä ole vakiinnuttaneet asemaansa valtavirtaistamisen edistämässä. Ne ovat monesti keskittyneet vain tasa-arvolain edellyttämän tasa-arvosuunnittelun toteuttamiseen eivätkä ole vielä aloittaneet suunnitelmallista valtavirtaistamisen toimeenpanoa. Tästä syystä valtavirtaistamisen toteuttaminen perustuukin edelleen monissa ministeriöissä yksittäisten virkamiesten panokseen ja aktiivisuuteen. Hyvin toimivan tasa-arvoryhmän on kuitenkin mahdollista toimia tehokkaana valtavirtaistamista ideoivana ja seuraavana väylänä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön sisäisellä tasa-arvoryhmällä voidaan sanoa olevan erittäin merkittävä rooli ministeriön sisäisten toimintojen valtavirtaistamisessa.

Valtavirtaistamista on edistänyt merkittävästi sosiaali- ja terveysministeriössä sijaitsevan tasa-arvoryhmän panos koordinointi- ja kehittämistyössä. Vaikka tasa-arvotyön seurantaan liittyviä raportointivelvollisuuksia pidetäänkin ministeriöissä toisinaan raskaina, on aktiivisesta seurannasta ollut hyötyä. Asian tärkeydestä muistuttaminen on toisinaan ollut paikallaan, kun tasa-arvonäkökohdat ovat olleet vaarassa unohtua. Valtavirtaistamistyön suunnitelmalliseen edistämiseen ja esimerkiksi välineiden, käytäntöjen ja koulutuksen kehittämiseen on kuitenkin tarjolla liian vähän resursseja, vaikka varsinkin valtavirtaistamisen käynnistysvaiheessa lisäpanostukselle olisi tarvetta. Ongelmana voidaan pitää myös sitä, että valtavirtaistamisen koordinaatiota hoidetaan määräaikaisten työntekijöiden voimin. Koordinaatiolta puuttuu siten jatkuva pohja.

Sukupuolinäkökulman huomioon ottaminen ja tasa-arvon edistäminen ovat leviämässä valtioneuvoston prosesseihin ja päätöksentekoon. Ensimmäisenä on käynnistynyt etenkin lainsäädännön sukupuolivaikutusten arviointi. Sukupuolinäkökulma on otettu huomioon myös joissakin yksittäisissä hankkeissa ja ohjelmissa, joilla on katsottu olevan merkitystä sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta. Sen sijaan talousarvion sukupuolivaikutusten arviointia ja tasa-arvon edistämistä tulohajauksessa ollaan vasta käynnistämässä. Myös tilasto- ja tietotuotantoa on jonkin verran kehitetty,

mutta monesti muilla valtavirtaistamisen osa-alueilla edettäessä edelleen törmätään puutteisiin sukupuolen mukaan eritellyn tiedon saatavuudessa. Tähän valtavirtaistamisen perustaan tuleekin edelleen kiinnittää huomiota.

Valtavirtaistamisen välineistä tasa-arvotyötä on kenties eniten vienyt eteenpäin sosiaali- ja terveysministeriön laatima opas sukupuolivaikutusten arvioinnista, jossa aihetta lähestytään konkreettisesti ja käytännönläheisesti erilaisia mahdollisia tasa-arvo-ongelmia avaavin apukysymyksin. Tämä ohje on toiminut niin lainsäädännön kuin ohjelmienkin valmistelun tausta-aineistona. Erityisen merkittävänä voidaan pitää myös kaikkia ministeriöitä koskevien ohjeistusten kehittämistä sukupuolinäkökulman huomioiviksi. Tässä suhteessa eteenpäin on menty niin talousarvion kuin lainsäädännönkin valmisteluohjeissa. Suuria odotuksia kohdistetaan myös oikeusministeriössä valmisteilla oleviin lainsäädännön vaikutusarviointeja kokoaviin ohjeistuksiin, jotka sisältävät yhtenä osa-alueena myös sukupuolivaikutusten arvioinnin. Hanke- ja ohjelmatyöhön kuitenkin kaivattaisiin edelleen selkeää ohjeistusta siitä, miten ja missä hankkeen toteutuksen vaiheessa tulisi sukupuolinäkökohdat ottaa huomioon.

Ohjeiden ja apuvälineiden lisäksi koulutuksella on ollut suuri merkitys. Tähän mennessä järjestetty koulutus on saanut kiitosta muun muassa siitä, että se on lähestynyt aihetta pikemminkin arkisesti kuin akateemisesti. Se on antanut konkreettisia esimerkkejä sukupuolinäkökulman huomioimisen vaikutuksista sekä avannut vaikeasti lähestyttävää valtavirtaistamisen käsitteistöä. Tärkeää onkin nostaa esiin, ettei virkamiesten tarvitse osata ”valtavirtaistaa” vaan pikemminkin edistää tasa-arvoa – valtavirtaistamisessa on vain kyse välineistä tämän toteuttamiseksi. Toistaiseksi koulutukseen on kuitenkin osallistunut vain pieni osa valtioneuvoston virkamiehistä, joten perusasioihin keskittyvän koulutuksen tarve säilyy edelleen voimakkaana. Tarvetta olisi lisäksi konkreettisemmalle, kunkin ministeriön substanssialueisiin soveltuvalla koulutuksella, jossa virkamiesten olisi mahdollista pohtia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista itselleen tuttujen aihealueiden kautta.

Suurimmat haasteet valtavirtaistamisen edistämisessä liittyvät usein asian vaikeaselkoisuuteen. Sukupuoli- ja tasa-arvokysymykset myös koetaan edelleen omasta työstä ja sen hoitamiseen vaadittavasta asiantuntemuksesta erillisiksi asioiksi. Vaikka asian vähättelyä ei enää juurikaan ilmene, oman toiminnan merkitystä sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta ei välttämättä riittävästi ymmärretä. Tämä näkyy muun muassa siinä, että sukupuolinäkökulma on usein esillä vain sellaisilla politiikka-alueilla, joihin tasa-arvo liittyy ikään kuin luonnostaan – esimerkiksi julkisen keskustelun tai tasa-arvo-ohjelmassa asetettujen tavoitteiden myötä. Sen sijaan muilla politiikka-alueilla toimien mahdollisia sukupuolivaikutuksia ei juuri osata epäillä. Koulutuksella ja ohjeistuksella voidaan toki helpottaa tätä ongelmaa. On kuitenkin tärkeää, että myös viesti ministeriöiden korkeimmalta johdolta, niin poliittiselta kuin

virkamiesjohtajakin, on selkeä: asia on tärkeä ja siihen tulee paneutua riittävässä vakavuudessa. Myös valtavirtaistamisen kehittämiselle ja perusteellisille sukupuolianaalyysille tulee tarjota riittävästi resursseja.

Poliittisesti valtavirtaistamisen asema on vahvistunut merkittävästi sen myötä, kun se on kirjattu kansainvälisten normien lisäksi tasa-arvolakiin, hallitusohjelmaan sekä hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan. Hallinnollisesti asemaa olisi kuitenkin vielä mahdollista kehittää esimerkiksi tulosohjauksen sekä ministeriöiden välisen ja sisäisten järjestelyjen avulla. Jatkuvuuden takaamiseksi ministeriöiden välisestä valtavirtaistamisesta kehittävästä ja seuraavasta toimitelmasta sekä ministeriöiden sisäisistä työryhmistä voisi tehdä pysyviä. Valtavirtaistamisen kehittämiseen ja seuraamiseen voisi lisäksi sitouttaa useampia hallinnon kehittämiseen osallistuvia toimijoita, esimerkiksi valtionvarain controller-toiminnon, valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston sekä valtioneuvoston kanslian hallinto- ja kehittämissyksikön. Valtavirtaistamisen voisi myös hallinnollisesti sijoittaa tasa-arvoyksikön ohella myös lähemmäksi hallinnon kehittämiseen osallistuvia tahoja.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa ei nojaa eksplisiittisesti teoreettiseen keskusteluun sen taustasta, tavoitteista tai välineistä. Pikemminkin perustelut valtavirtaistamisen toteuttamiselle nojaavat kansalliseen ja kansainväliseen normitaustaan sekä ajatukseen hallinnon kehittämisestä paremmin tasa-arvonäkökohdat ja ihmisten tarpeet huomioiviksi. Lähestymistapa on siten enemmänkin käytännönläheinen, toimijoiden ja erilaisten prosessien lähtökohdat huomioiva.

Teoriataustan puuttumisesta huolimatta voidaan sanoa, että virkamiesten hienovarainen ohjeistaminen ja suostuttelu tasa-arvoa edistävään työhön on toiminut tähän mennessä hyvin. Valtavirtaistaminen on edennyt monella eri rintamalla melko hyvin ja jo tähän mennessä toiminnalla on ollut tasa-arvoa edistäviä vaikutuksia. Tuntuimmat vaikutukset koetaan kuitenkin vasta sitten, kun tasa-arvon edistämisestä on tullut luonnollinen ja kiinteä osa merkittävimpiä ministeriöissä toteutettavia valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja, esimerkiksi talousarvion ja lakien valmistelua. Suuremman virkamiesjoukon sitoutuminen tasa-arvoa edistävään toimintaan edellyttää kuitenkin vielä paljon tiedon ja asiantuntemuksen kartuttamista. Jossain vaiheessa saattaa olla myös tarpeellista vastata perusteellisemmin kysymykseen siitä, miksi naisten ja miesten välistä tasa-arvoa on niin tärkeää aktiivisesti edistää kaikessa viranomaistoiminnassa.

Lähteet

- 10 henkilökohtaista kysymystä alkoholin käytöstä. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2004:3.
- Alkoholiohjelma 2004–2007. Yhteistyön lähtökohdat 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:7.
- Alkoholipoliitiikan kuluttajaopas. Yhteenveto kirjasta Alcohol: No ordinary commodity. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2004:6.
- Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma 2000–2006. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Arjen turvaa – sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 2004:44.
- Aula, Maria Kaisa 2002. Talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin mahdollisuuksia kansainvälisten esimerkkien valossa. Julkaisussa Naiset ja budjetti, Eduskunnan Naiskansanedustajien verkoston julkaisu 2, Kustannusliike Susi, Helsinki.
- Council of Europe 1998. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. Council of Europe, Strasbourg.
- Daly, Mary 2005. Gender Mainstreaming in Theory and Practice. Social Politics 12(3), 433–450.
- Ehdotus naisten voimavaraohjelmaksi vuosille 2007–2013, [[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/87ac92fcb0841f28c2257021003998ea/\\$file/naistenvoimavaraohjelmaehdotus.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/87ac92fcb0841f28c2257021003998ea/$file/naistenvoimavaraohjelmaehdotus.pdf)] haettu 27.7.2006.
- Grönroos, Maria 2005. Tasa-arvon tietopalvelu Suomeen. Informaatio- ja dokumentaatio toiminnan selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:13.
- Haataja, Anita – Järviö, Maija-Liisa – Mustonen, Esko 2006. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi. Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:1.
- Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:1.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007 seurantaraportti (maaliskuu 2006). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:14.

- Hanhela, Tiina 2004. Yhteenvedoita ohjelmien tasa-arvoarvioinneista. Julkaisussa Tasa-arvosta lisäarvoa alueiden hyvinvointiin (seminaarin työkirja), 34–39.
- Holli, Anne Maria 2002a. Suomalaisen tasa-arvopolitiikan haasteet. Teoksessa Anne Maria Holli – Terhi Saarikoski – Elina Sana (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. WSOY, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja STM, Helsinki, 12–30.
- Holli, Anne Maria 2002b. Suomalainen tasa-arvopolitiikka vertailevan tutkimuksen valossa. Teoksessa Anne Maria Holli – Terhi Saarikoski – Elina Sana (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. WSOY, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja STM, Helsinki, 128–146.
- Horelli, Liisa – Saari, Milja 2002. Tasa-arvoa valtavirtaan. Tasa-arvon valtavirtaistamisen menetelmiä ja käytäntöjä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2002:11.
- Huugo – Työelämän alkoholiohjelma, Internet-sivut, [<http://www.huugo.fi>] haettu 27.7.2006.
- Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamis- selvitys. Tasa-arvon työkirja. Helsinki 27.10.2004, [<http://www.om.fi/uploads/9aad828q10c.pdf>] haettu 26.7.2006.
- Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi. Oikeusministeriön julkaisuja 2005.
- Kunta- ja palvelurakenneryhmän esitys puitelaksi 28.6.2006, [<http://www.intermin.fi/suomi/puitelaki>] haettu 27.7.2006.
- Lombardo, Emanuela – Meier, Petra 2006. Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading? European Journal of Women's Studies 13(2), 151–166. SAGE Publications, London.
- Maaseudun naisten toimintaohjelma 2005–2008, [www.maaseutupolitiikka.fi/Julkaisut/Julkaisut_2004/YTR_julkaisu_17_2004.pdf] haettu 27.7.2006.
- Minna, Valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvoportaali, [<http://www.minna.fi>] haettu 27.7.2006.
- Mitchell, Ritva – Kanerva, Anna 2004. Onko sukupuolella merkitystä, onko toimenpiteillä vaikutusta taiteissa ja kulttuurissa? Sukupuolivaikutusten arviointia taiteen ja kulttuurin toimialoilla. Cuporen julkaisuja 2004:2.
- Naisjohtajat – uralla eteenpäin. Naisten sijoittuminen valtionhallinnon johtotehtäviin. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistioita 2004:5.
- Naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla (Valtavirtaistamisohje)18.6.2002. Opas on tarkoitettu sosiaali- ja terveysministeriön sisäiseen käyttöön.
- Onwen, Hanna 2004. Valtavirtaistaminen tasa-arvon edistämisen työvälineenä. Valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvoportaali Minna, [<http://www.minna.fi/minna/artikkelit/valtvirtonwen.html>] haettu 27.7.2006.

- Pekingistä Suomeen. Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelma 1997. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1997:11.
- Piikkareilla nopeammin, korkeammalle, tasa-arvoisemmin. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1995:3.
- Poliisin toimenpiteet väkivallan estämisessä ja vähentämisessä. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 2005:10.
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.
- Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelma 15.4.1999.
- Räsänen, Leila 2002. Hallituksen tasa-arvopolitiikkaa tekemässä. Teoksessa Anne Maria Holli – Terhi Saarikoski – Elina Sana (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. WSOY, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja STM, Helsinki, 100–127.
- Saari, Milja 2005. Miten etenee Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen? Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvityksen seuranta tutkimus, [<http://www.om.fi/uploads/0d65vva.pdf>] haettu 26.7.2006.
- Siukola, Reetta 2005. Tasa-arvoa alkoholityöhön. Alkoholipolitiikan valtavirtaistamisselvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:24.
- Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2004:4.
- Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2003.
- Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätöskannanotot 6.6.2006, [<http://stm.fi/Resource.phx/vastt/sostu/talou/kannanotot.htx>] haettu 26.7.2006.
- Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2007–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2005:13.
- Squires, Judith 2005. Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation. *Social Politics* 12(3), 366–388.
- Suomaa, Leo 2005. ”Näin työturvallisuuslaki suvattiin”. Valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvoportaali Minna, [<http://www.minna.fi/minna/artikkelit/suomaa.html>] haettu 27.7.2006. Artikkelit on alunperin julkaistu Sosiaali- ja terveysministeriön sisäisessä lehdessä *Sosterissa* (12/2003).
- Suomen hallituksen ohjelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi YK:n naisten vuosikymmenen jälkipuoliskolla 1980–1985 (hyväksytty 29.5.1980).
- Suositus sukupuolten tasa-arvon edistämisestä valtion virastoissa ja laitoksissa 12/2001. Valtiovarainministeriö, Henkilöstöhallinnon asiakirja.

- Tasa-arvoa valtavirtaan, Internet-sivut, [<http://www.eurofem.net/valtavirtaan/>] haettu 27.7.2006.
- Tasa-arvobarometri 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:4.
- Tasa-arvolaki 2005. Tasa-arvoyksikkö ja tasa-arvovaltuutettu, Sosiaali- ja terveysministeriö. Tasa-arvoesitteitä 2005:2.
- Tasa-arvotietopankki. Faktatietoa naisista ja miehistä Suomen kunnissa ja maakunnissa [<http://www.tasa-arvotietopankki.fi/>] haettu 27.7.2006.
- Tasapeli – Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ja sukupuolivaikutusten arviointi liikunnan alalla. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:3.
- Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissyhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.
- Terveys 2015 -kansanterveysohjelma, Internet-sivut, [<http://www.terveys2015.fi/>] haettu 27.7.2006.
- Toiminta- ja taloussuunnitelmien laadinta. Valtiovarainministeriössä laadittu epävirallinen yhdistelmä voimassa olevasta määräyksestä 31.3.2004, osittain muutettu 6.4.2006.
- Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2005:2.
- Uitamo, Elina 2005. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen sukupuolivaikutukset. Työhallinnon julkaisu 357. Työministeriö.
- Ulkoasiainministeriön toiminnallisen tasa-arvon suunnitelma III. Henkilöstölinjan julkaisuja. Ulkoasiainministeriö 2003.
- Verloo, Mieke 2001. Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation. IMF Working Paper No. 5/2001, Vienna.
- Wakeham, Maria 2005. Sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamisen kokemuksia valtionhallinnossa - kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman näkökulma. Sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistamisseminaari 15.9.2005 Bank Meeting Point'ssa, [<http://www.om.fi/33161.htm>] haettu 26.7.2006.

Työturvallisuuslain sukupuolivaikutusten arviointi

Erityisen hyvänä lainsäädännön sukupuolivaikutusten arvioinnin esimerkkinä voidaan pitää työturvallisuuslain uudistusta (HE 59/2002), jonka valmistelussa sukupuolinäkökulma otettiin alusta asti huomioon (ks. luku 3.4.1). Seuraava esittely työturvallisuuslain sukupuolivaikutusten arvioinnista perustuu sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston säädosyksikön päällikön Leo Suomaan pitämiin puheenvuoroihin valtioneuvostolle tarkoitetuissa valtavirtaistamista esittelevissä koulutus-tilaisuuksissa. Se on julkaistu naistutkimus- ja tasa-arvoportaali Minnassa vuonna 2005 sekä alunperin Sosiaali- ja terveysministeriön sisäisessä lehdessä Sosterissa.

* * *

Leo Suomaa

NÄIN TYÖTURVALLISUUSLAKI SUVATTIIN

Suvaus tarkoittaa sukupuolivaikutusten arviointia. Työturvallisuuslaki (738/2002) lienee yksi ensimmäisistä suvatuista laeista. Tämä on lyhyt selostus siitä, kuinka se tapahtui. Kirjoitus perustuu sosiaali- ja terveysministeriön järjestämässä koulutus-tilaisuuksissa esittämäni alustuspuheenvuoroon.

Kun työturvallisuuslakia alettiin 15.6.2000 valmistella työturvallisuuslakitoimikunnassa, valmista suvausmallia ei ollut olemassa. Oli tavallaan sattuma, että se ylipäänsä suvattiin. Toimikunnan puheenjohtajana tulin nimittäin haastatelluksi talon lehteä varten ja pääsin vastaamaan kysymykseen, suvataanko laki. Olosuhteet huomioon ottaen voin vastata vain myöntävästi.

Yksi mahdollisuus olisi ollut, että toimikunta olisi tehnyt mietintönsä ja ministeriö sitten jollain valitsemallaan tavalla hankkinut asiantuntevan arvioinnin ehdotuksen sukupuolivaikutuksista. Silloin suvaus olisi ollut ikään kuin lausunto lausuntojen joukossa. Valmisteltavan lain kannalta sillä olisi luultavasti ollut varsin vähän vaikutusta. Kun kolmikantaisesti valmisteltu mietintö on monen kompromissin tulos, sen sisältöä on hyvin vaikea muuttaa, ainakaan siinä tapauksessa, että mietintö on yksimielinen.

Valmisteltavan lain kannalta hyödyllisimmältä tuntui, että otetaan sukupuolivaikutukset huomioon valmistelun aikana, niin kuin otetaan muutkin vaikutukset.

Työturvallisuuslain valmistelussa näkökulma – vaikutukset naisten ja miesten asemaan – oli esillä koko valmistelun ajan. Se näkyi tietenkin toimikunnan kokoonpanossa. Työturvallisuuslakitoimikunta oli kokoonpanoltaan tasa-arvolain säännösten mukainen. Siinä oli hallinnosta kaksi naista ja kaksi miestä, samoin palkansääjajärjestöistä oli kaksi miestä ja kaksi naista. Työnantajapuolelta oli nainen ja kolme miestä. Sihteereitä oli eri aikoina yhteensä viisi, kaksi naista ja kolme miestä. Toimikunnan seitsemästä pysyvästä asiantuntijasta kaksi naista ja kaksi miestä osallistuivat säännöllisimmin toimikunnan työhön.

Suvauksen kannalta rintamalinjat, jos niitä ylipäänsä oli, eivät perustuneet jäsenten silmin havaittaviin eroihin, esimerkiksi ikään tai sukupuoleen. Mahdolliset painotuserot johtuivat enemmän työ- tai tutkimuskokemuksista, mutta ennen muuta siitä, mitä tahoa jäsen edusti. Pysyvien asiantuntijoidensa lisäksi toimikunta kuuli muitakin asiantuntijoita. Pääsääntöisesti asiantuntijain kannanotot vaikuttivat sukupuolineutraaleilta. Kuka voisi ollakaan muuta mieltä kuin että on huolehdittava työntekijän turvallisuudesta, oli hän sitten nainen taikka mies.

Niin toimikunnan jäsenten kuin sen kuulemien asiantuntijoiden näkemyksellä oli kuitenkin vaikutusta siihen, miltä seikoilta naisia ja miehiä pitää suojella. Selvityksillä ja kuulluilla asiantuntijoilla oli vaikutusta siihen, että työturvallisuuden käsite sai aikaisempaa rikkaamman sisällön. On tuskin väärin sanoa, että toimikunta tunnisti ja tunnusti todellisiksi ongelmiksi myös sellaisia asioita, jotka ovat tyypillisiä naisvaltaisille aloille.

Tavallaan siinä vastattiin myös toimeksiannossa mainittuun tehtävään ottaa huomioon turvallisuusoppien kehityssuunnat. Toimikunnan tehtävänähän oli: ”Selvittää nykyisen työturvallisuuslainsäädännön aineellinen ja rakenteellinen toimivuus sekä selkeys ottaen huomioon eurooppalaisten ja kansainvälisten työsuojeluperiaatteiden ja turvallisuusoppien kehityssuunnat. Arvioida työturvallisuuslainsäädännön uudistamistarve ja sen pohjalta valmistella mahdolliset säädösmuutosehdotukset.”

Toimeksiannossa ei erikseen mainittu suvausta, niin kuin ei mainittu minkään muunkaan vaikutuksen arviointia. Toimikunta sovelsi työssään Lainlaatijan tarkistuslistaa, joka löytyy oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön oppaasta Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksia. Se jaettiin toimikunnalle ja käsiteltiin kokouksessa.

Listan 10 kohtaa ovat kaikki hyödyllistä luettavaa. Vaikutusten arvioinnista kannattaa todeta sen neljäs kohta: ”Onko vaikutukset selvitetty riittävän kattavasti?”. Otsikon alla on seuraava teksti: ”Valmistelussa on arvioitava jokaisen sääntelyehdotuksen ja muun toteuttamiskelpoisen vaihtoehdon kokonaiskustannukset sekä muut vaikutukset. Arviot on saatettava ymmärrettävässä muodossa päätöksentekijöiden tietoon. Odotettavissa olevan hyödyn on oikeutettava toiminnasta aiheutuvat kustannukset ja muut vaikutukset.”

Työturvallisuuslakitoimikunnassa tuli selvitettyksi muun ohella:

- että työmarkkinat jakautuvat naisten ja miesten ammatteihin,
- että tapaturmariski on miehillä, mutta kasvaa nuorilla naisilla, työperäinen kuolleisuus sukupuolittain,
- osa-aikatyön osuus sukupuolittain,
- työn terveellisyden erot sukupuolittain ja
- sukupuoleen perustuvan syrjinnän yleisyys. Nämä saattavat vaikuttaa itsensä selvyyksiltä. Säännösten valmistelua ajatellen nämä olivat kuitenkin aika tärkeitä havaintoja. Ajatuskokeena voi miettiä, millainen vaikutus sillä olisi ollut, että näitä asioita ei olisi todettu.

Selvitysten perusteella toimikunta arvioi, minkä asioiden ratkaisemiseksi sääntely on paras keino. Toimikunta punnitsi tarkoin eri vaara- ja häirtatekijöitä sekä säännöshetdotuksia. Työnantajan yleiset velvoitteet eivät eroa sen enempää alueellisten, taloudellisten, yritystoiminnallisten kuin sukupuoleen liittyvien seikkojenkaan perusteella. Sen sijaan erityisesti osa lain viidennen luvun säännöksistä koskettaa selvästi voimakkaammin niitä töitä ja työpaikkoja, jotka nykyisin ovat naisvaltaisia, ja osa taas vastaavasti miesvaltaisia aloja. Tässä luvussa ovat muun muassa ergonomiaa, kuormittumista ja häirintää koskevat säännökset.

Toimikunnan mietinnössä (2001:13) vaikutusten arviointia ei ole koottu omaksi luvukseen. Osittain se johtui aikataulusta. Mietintöä ei ehditty kirjoittaa aivan hallituksen esitysten laatimisohjoiden mukaiseen muotoon, vaikka määräajasta jäikin käyttämättä 23 tuntia. Sukupuolivaikutuksia koskevat maininnat tai kannanotot ovat mietinnön niissä kohdissa, joissa ne ovat merkittävällä tavalla vaikuttaneet harkintaan ja lopputulokseen.

Hallituksen esitys HE 59/2002 vp perustui olennaisilta osiltaan toimikunnan mietintöön. Hallituksen esityksessä on ohjeiden mukaisesti luku 4 ”Esityksen vaikutukset”. Omana alajaksonaan on 4.5 ”Vaikutus miesten ja naisten asemaan”.

Eduskunnan hallintovaliokunta on kiittänyt hallituksen esitystä hyvin valmistelluksi. Tähän hyvin valmisteltuun hallituksen esitykseen osion vaikutuksista naisten ja miesten asemaan on kirjoittanut tekstejä erityisesti toimikunnan sihteeri, lakimies Vesa Ullakonoja. Hänen laatimansa muistio on luultavasti ainoa aivan suvaus-otsikolla varustettu valmisteluasiakirja.

Hallituksen esityksessä on aluksi viittaus toimikunnan mietintöön, jossa on tarkempia selvityksiä sukupuolivaikutuksista. Sen lisäksi siinä on toistakymmentä lyhyttä kappaletta, joissa arvioidaan esityksen vaikutuksia työntekijän sukupuolen perusteella. Tässä vaiheessa ei enää suvattu, vaan kirjattiin näkyville parin edellisen vuoden aikana kootut keskeisimmät ajatukset.

Tämän kokemuksen perusteella olen haluan korostaa neljää asiaa.

Säädöstä valmisteleavan toimielimen, oli se sitten monijäseninen valmisteluelin tai selvityshenkilö, **tulee harkita myös sukupuolivaikutukset**. Monijäseniseen elimeen edustajiaan nimeävien tahojen asiana taas on huolehtia siitä, että jäsenten asiantuntemus on riittävä myös vaikutusten arvioinnin kannalta. Jos toimielimen asiantuntemus ei riitä, viime kädessä puheenjohtajan on huolehdittava, että se kuulee riittävästi ulkopuolisia asiantuntijoita. Valmisteltavana olevan lain kannalta huonoin vaihtoehto on se, että joku toimielimen ulkopuolinen arvioi muutoin valmiin ehdotuksen – ikään kuin heittäisi hiivaa uuniin. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen tehty vaikutusten arviointi on sitten jo jokseenkin hyödytöntä kyseisen lain kannalta. Eri asia on voimaan tulleiden lakien vaikutusten seuranta, missä myös lienee parantamisen varaa.

Säädösehdotus on aina kokonaisuus. Eri vaikutukset tasapainotetaan keskenään. Kunnan suvaus on osa valmistelua, niin kuin on muidenkin vaikutusten arviointi. Esimerkiksi työturvallisuuslain tarkoituksena on työympäristön ja työolosuhteiden parantaminen. Työkyvyn ylläpitäminen sekä tapaturmien ja ammattitautien vähentäminen ovat ne nimenomaiset tavoitteet, joihin sillä pyritään. Esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisoheissa edellytetty ympäristövaikutusten arviointi on tietenkin suhteutettava tähän varsinaiseen lain tarkoitukseen. Sama koskee muitakin vaikutuksia. Vaikka pykäläehdotuksia voi poimia ja vaikutuksia ottaa esille irrallisina asioina, arviointi edellyttää kokonaisuuden tarkastelua. Kaikkea ei aina voi saada.

Vaikutusten arviointi on arkista työtä. Se on jo nyt säädösvalmistelun keskeinen asia, eikä sukupuolten – tyttöjen ja poikien, naisten ja miesten – asemaan vaikuttavien seikkojen arviointi liene sen vaikeampaa kuin esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arviointi. Esimerkiksi tilastoinnissa on jo aika yleisesti huomattu sukupuolten olemassaolo. Säädösvalmistelun kuluessa asianmukaisesti tehty suvaus ei vaadi suurta lisätyötä, kunhan se tehdään säädösvalmistelun, eikä esimerkiksi akateemisen opinnäytteen kirjoittamisen säännöillä.

Ohjeet säädösvalmistelussa edellytettävästä sukupuoli- ja kaikkien muidenkin vaikutusten arvioinnista olisi sisällytettävä tekeillä oleviin uusiin Hallituksen esitysten laatimisohejiin (HELO). Sosiaali- ja terveysministeriön 18.6.2002 antama ohje ja Suvaopas 16.4.2003 ovat sinänsä käyttökelpoiset, mutta samojen asioiden sanominen HELO:ssa olisi paljon tehokkaampaa. Mitä enemmän on eri ministeriöiden omia erillisiä oppaita, sen huonommin niitä noudatetaan. Kuka on STM:ssä jaksanut innostua esimerkiksi KTM:n vastaavasta oman alansa oppaasta?

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ ISSN 1236-2115
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS RAPPORTER
REPORTS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH

- 2006: 1 Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö, Esko Mustonen. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi. Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta.
ISBN 952-00-1928-6 (nid.)
ISBN 952-00-1929-4 (PDF)
- 2 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2006. (Moniste)
ISBN 952-00-1933-2 (nid.)
ISBN 952-00-1934-0 (PDF)
- 3 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004-2007. Tarkistusvuosi 2006. (Moniste)
ISBN 952-00-1937-5 (nid.)
ISBN 952-00-1938-3 (PDF)
- 4 Seppo Tuomola. Kansallisen terveyshankkeen piiriin kuuluvan hankerahoituksen vaikuttavuuden arviointi. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi) ISBN 952-00-1939-1 (PDF)
- 5 Ehkäisevää huumetyötä nuorten työpajoilla kehittävän hankkeen loppuraportti.
ISBN 952-00-1940-5 (nid.)
ISBN 952-00-1941-3 (PDF)
- 6 Rikoksista rangaistujen tuen tarve. Suositukset yhteistoiminnalle. Vankien jälkihuoltotyöryhmän raportti.
ISBN 952-00-1942-1 (nid.)
ISBN 952-00-1943-X (PDF)
- 7 Lasten tuetut ja valvotut tapaamiset. (Moniste)
ISBN 952-00-1944-8 (nid.)
ISBN 952-00-1945-6 (PDF)
- 8 Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusryhmän tutkimusraportti. Alueellisista ratkaisuista kansalliseen kokonaisuuteen.
ISBN 952-00-1948-0 (nid.)
ISBN 952-00-1949-9 (PDF)
- 9 Christel Lamberg-Allardt, Heli Viljakainen ja työryhmä. D-vitamiinitilanteen seuranta tutkimus 2002-2004.
ISBN 952-00-1952-9 (PDF)

- 2006: 10 Päivähoitopaikkojen tilat ja turvallisuus. Helsingin ja Oulunsalon päivähoitohenkilökunnalle sekä lasten vanhemmille ja huoltajille suunnattujen kyselyjen tulokset. Toim. Airi Palosaari ja Olli Saarsalmi.
ISBN 952-00-1953-7 (nid.)
ISBN 952-00-1954-5 (PDF)
- 11 Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Kansallisen pandemiavarautumisen työryhmän ehdotus.
ISBN 952-00-1985-5 (nid.)
ISBN 952-00-1986-3 (PDF)
- 12 Niilo Färkkilä. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistaminen. Lausuntoyhteenveto toimikunnan mietinnöstä. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-1987-1 (PDF)
- 13 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaröhmän raportti sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2005 toiminnasta. (Moniste)
ISBN 952-00-1988-X (nid.)
ISBN 952-00-1989-8 (PDF)
- 14 Hallituksen tasa-arvo-ohjelman (2004-2007) seurantaraportti. Maaliskuu 2006. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-1960-X (PDF)
- 15 Ehdotus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon talousarvioehdotuksen rakenteen ja selvitysosien sisällön uudistamiseksi. (Moniste)
ISBN 952-00-2000-4 (nid.)
ISBN 952-00-2001-2 (PDF)
- 16 Niilo Färkkilä, Tarja Kahiluoto, Merja Kivistö. Lasten päivähoidon tilannekatsaus. Syyskuu 2005. (Moniste)
ISBN 952-00-2002-0 (nid.)
ISBN 952-00-2003-9 (PDF)
- 17 Perhepäivähoidon kehittämishaasteita. Toim. Sanna Parrila.
ISBN 952-00-2008-X (nid.)
ISBN 952-00-2009-8 (PDF)
- 18 Terveydenhuollon varautumiskoulutuksen haasteita. Selvitys häiriötilanteiden ja poikkeusolojen koulutuksesta ammattikorkeakouluissa ja lääketieteellisissä tiedekunnissa. (Moniste)
ISBN 952-00-1962-6 (nid.)
ISBN 952-00-1963-4 (PDF)

- 2006: 19 Alkoholiolot EU-Suomessa. Kulutus, haitat ja politiikan kehys 1990-2005.
ISBN 952-00-2089-6 (nid.)
ISBN 952-00-2090-X (PDF)
- 20 Alkoholförhållandena i EU-Finland. Konsumtion, skadeverkningar och policyramar 1990-2005.
ISBN 952-00-2012-8 (inh.)
ISBN 952-00-2013-6 (PDF)
- 21 Alcohol Issues in Finland after Accession to the EU. Consumption, Harm and Policy Framework 1990-2005.
ISBN 952-00-2014-4 (print.)
ISBN 952-00-2015-2 (PDF)
- 22 Carita Lahti, Sini Jämsén, Saara Tarumo. Samapalkkaisuuteen palkkausjärjestelmämuutoksilla. Työn vaativuuden ja henkilön pätevyyden arviointi Suomessa.
ISBN 952-00-2016-0 (nid.)
ISBN 952-00-2017-9 (PDF)
- 23 Valtioneuvoston vammaispoliittisen selonteon tausta-aineisto. (Moniste)
ISBN 952-00-2020-9 (nid.)
ISBN 952-00-2021-7 (PDF)
- 24 Työurat pitenevät? Veto-ohjelman indikaattorit. (Moniste)
ISBN 952-00-2030-6 (nid.)
ISBN 952-00-2031-4 (PDF)
- 25 Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 952-00-2032-2 (nid.)
ISBN 952-00-2033-0 (PDF)
- 26 Liisa Heinimäki. Varhaisen tuen vahvistaminen varhaiskasvatuksessa. VarTu -hankekuvaus 2004-2005. (Moniste)
ISBN 952-00-2041-1 (nid.)
ISBN 952-00-2042-X (PDF)
- 27 Rakennusalan terveystarkastusten seurantarekisteri. (Moniste)
ISBN 952-00-2043-8 (nid.)
ISBN 952-00-2044-6 (PDF)
- 28 Petri Virtanen, Janne Jalava, Mari Ruuth. Valtakunnallisen työtapaturmaohjelman arviointi. Tammikuu 2006.
ISBN 952-00-2045-4 (nid.)
ISBN 952-00-2046-2 (PDF)

- 2006: 29 Arja Rimpelä, Susanna Rainio, Lasse Pere, Tomi Lintonen, Matti Rimpelä. Use of Tobacco Products, Alcohol Use and Exposure to Drugs in 1977-2005.
ISBN 952-00-2047-0 (paperback)
ISBN 952-00-2048-9 (PDF)
- 30 Sirkka-Liisa Kivelä. Geriatriksen hoidon ja vanhustyön kehittäminen. Selvityshenkilön raportti. (Moniste)
ISBN 952-00-2068-3 (nid.)
ISBN 952-00-2069-1 (PDF)
- 31 Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen. Koordinaatioryhmän yhteenvetoraportti.
ISBN 952-00-2070-5 (nid.)
ISBN 952-00-2071-3 (PDF)
- 32 Jyrki Korkeila. Psykiatrian opetuksen kehittämistarpeet perusterveydenhuollossa. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-2072-1 (PDF)
- 33 Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 952-00-2079-9 (nid.)
ISBN 952-00-2080-2 (PDF)
- 34 EVO-tutkimusrahoituksen jakoperusteiden uudistaminen. Työryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 952-00-2085-3 (nid.)
ISBN 952-00-2086-1 (PDF)
- 35 Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus 2006. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-1966-9 (PDF)
- 36 Lapsiasiavaltuutetun toimintakertomus vuodelta 2005.
ISBN 952-00-2034-9 (nid.)
ISBN 952-00-2035-7 (PDF)
- 37 Kliinisten laboratoriodien korvausten määräytymisperustetta selvittävän työryhmän raportti. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-2091-8 (PDF)
- 38 Pirjo Näkki. Vankien velkaantuminen ja yhteiskuntaan integroituminen.
ISBN 952-00-1967-7 (nid.)
ISBN 952-00-1968-5 (PDF)

- 2006: 39 Raimo Kärkkäinen, Marie Reijo, Keijo Tanner, Timo Tähtinen.
Lapsiperheiden asumisen muutokset 1995–2004.
ISBN 952-00-2092-6 (nid.)
ISBN 952-00-2093-4 (PDF)
- 40 Maatalouslomituksen kehittämismahdollisuuksia selvittäneen
työryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 952-00-2102-7 (nid.)
ISBN 952-00-2103-5 (PDF)
- 41 Longer careers? The Veto Programme Indicators. (Moniste)
ISBN 952-00-2104-3 (paperback)
ISBN 952-00-2105-1 (PDF)
- 42 Anita Haataja. Ikääntyvät työmarkkinoilla 1989-2005.
ISBN 952-00-2107-8 (nid.)
ISBN 952-00-2108-6 (PDF)
- 43 Anita Haataja. Pohjoismainen ansaitsijahoivaajamalli. Ruotsin ja
Suomen perhevapaajärjestelmän vertailu.
ISBN 952-00-2109-4 (nid.)
ISBN 952-00-2103-5 (PDF)
- 44 Ulkomailla asuvien sairaanhoidosta Suomessa aiheutuvien
kustannusten korvaaminen. EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetusten
mukaisten sairaanhoitokustannusten korvaamista selvittäneen
työryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 952-00-2111 6 (nid.)
ISBN 952-00-2112-4 (PDF)
- 45 Jukka Kumpuvuori. Perusoikeuksien rajoittamisesta
kehitysvamma palvelujen toteuttamisessa.
ISBN 952-00-2114-0 (nid.)
ISBN 952-00-2115-9 (PDF)
- 46 Petri Virtanen, Janne Jalava, Tuomas Koskela, Janne Kilappa.
Syrjäytymistä ehkäisevien EU-hankkeiden arviointi.
ISBN 952-00-2116-7 (nid.)
ISBN 952-00-2117-5 (PDF)
- 47 Peppi Saikku. Asiakasyhteistyötä uudella lailla? Kuntoutuksen
asiakasyhteistyön arviointia.
ISBN 952-00-2124-8 (nid.)
ISBN 952-00-2125-6 (PDF)

- 2006: 48 Rintamaveteraanikuntoutus vuonna 2005. Selvitys veteraanikuntoutusmäärärahojen käytöstä. (Moniste)
ISBN 952-00-2118-3 (nid.)
ISBN 952-00-2119-1 (PDF)
- 49 Maria Rautio. Terveyden edistämisen koulutus sosiaali- ja terveysalalla.
ISBN 952-00-2142-6 (nid.)
ISBN 952-00-2143-4 (PDF)
- 50 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti sosiaali- ja terveysministeriölle kevään 2006 toiminnasta. (Moniste)
ISBN 952-00-2150-7 (nid.)
ISBN 952-00-2151-5 (PDF)
- 51 Aulikki Rautavaara, Jouko Kokko. Kuulo- ja puhevammaisten verkostoituvat tulkkipalvelut. Selvitys alueyhteistyön tuloksellisuudesta ja vaikutuksista.
ISBN 952-00-2157-4 (nid.)
ISBN 952-00-2158-2 (PDF)
- 52 National reports on Strategies for Social Protection and Social inclusion – Finland.
ISBN 952-00-2160-4 (paperback)
ISBN 952-00-2159-0 (PDF)
- 53 Kansallinen raportti sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden strategioista.
ISBN 952-00-2161-2 (nid.)
ISBN 952-00-2162-0 (PDF)
- 54 Huumausainepolitiikan kertomus vuodelta 2005. (Moniste)
ISBN 952-00-2165-5 (nid.)
ISBN 952-00-2166-3 (PDF)
- 55 Sosiaali- ja terveysministeriön kustannuslaskennan kehittämissuositusten muistio. (Moniste)
ISBN 952-00-2167-1 (nid.)
ISBN 952-00-2168-X (PDF)
- 56 Kati Myllymäki. Terveyskeskus 2015. Terveyskeskustyön tulevaisuus. (Moniste)
ISBN 952-00-2169-8 (nid.)
ISBN 952-00-2170-1 (PDF)

- 2006: 57 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta.
Toimintakertomus 2005. (Moniste)
ISBN 952-00-2179-5 (nid.)
ISBN 952-00-2180-9 (PDF)
- 58 Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland.
Verksamhetsberättelse 2005.
ISBN 952-00-2181-7 (inh.)
ISBN 952-00-2182-5 (PDF)
- 59 The Finnish Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2005.
ISBN 952-00-2183-3 (paperback)
ISBN 952-00-2184-1 (PDF)
- 60 Henri Métivier, Sven Nielsen, Jouko Tuomisto, Wolfgang Weiss.
International Evaluation of the Research Activities of the Finnish
Radiation and Nuclear Safety Authority (STUK).
ISBN 952-00-2187-6 (paperback)
ISBN 952-00-2188-4 (PDF)
- 61 Hengityshalvauspotilaiden hoito. Valtakunnallisen
asiantuntijatyöryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 952-00-2192-2 (nid.)
ISBN 952-00-2193-0 (PDF)
- 62 Health in the World of Work. Workplace Health Promotion as a Tool for
Improving and Extending Work Life.
ISBN 952-00-2194-9 (paperback)
ISBN 952-00-2195-7 (PDF)
- 63 Katastrofirahaston tarvetta selvittäneen työryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 952-00-2196-5 (nid.)
ISBN 952-00-2197-3 (PDF)
- 64 Sosiaalipäivystyksen kehittäminen.
ISBN 952-00-2204-X (nid.)
ISBN 952-00-2205-8 (PDF)
- 65 Terhi Hermanson. Päihtyneen henkilön akuuttihoito. Sosiaali- ja
terveysministeriön ohjeet. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-2208-2 (PDF)
- 66 Terhi Hermanson. Akutvård för berusade personer. Social och
hälsovårdsministeriets anvisningar. (Publiceras bara på Internet [http://
www.stm.fi/svenska](http://www.stm.fi/svenska))
ISBN 952-00-2209-0 (PDF)

- 2006: 67 Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio. Lausuntoyhteenveto työryhmän muistiosta.
ISBN 952-00-2210-4 (nid.)
ISBN 952-00-2211-2 (PDF)
- 68 Tuula-Riitta Markkanen. Johtamisen haaste. Näkemyksiä työssä jaksamisesta ja jatkamisesta. (Moniste)
ISBN 952-00-2214-7 (nid.)
ISBN 952-00-2215-5 (PDF)
- 69 Riikka Kivimäki, Aija Karttunen, Leena Yrjänheikki. Hyvinvointia sairaalatyöhön. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen kehittämissuunnitelma 2004-2006.
ISBN 952-00-2219-8 (nid.)
ISBN 952-00-2220-1 (PDF)
- 70 Vakuutusyhtiölaki 2005 -työryhmän mietintö. (Moniste)
ISBN 952-00-2222-X (nid.)
ISBN 952-00-2223-8 (PDF)
- 71 Heli Kumpula, Anne Lounamaa, Meri Paavola, Philippe Lunetta, Antti Impinen (toim.) Nuorten miesten tapaturmat ja väkivalta.
ISBN 952-00-2129-9 (nid.)
ISBN 952-00-2130-2 (PDF)
- 72 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan tehostaminen. Työryhmän väliraportti. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-2223-6 (PDF)
- 73 H. Piekkola, O-P. Ruuskanen. Työtä eri elämänvaiheissa ja ajankäyttö. Äidit ikääntyvät.
ISBN 952-00-2226-0 (nid.)
ISBN 952-00-2227-9 (PDF)
- 74 Biopankit ja lainsäädäntö Suomessa 2006. Ihmisperäisten näyttekokoelmien hyödyntämistä selvittävän työryhmän väliraportti. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-2228-7 (PDF)
- 75 Men and Gender Equality. Towards Progressive Policies. Conference Report.
ISBN 952-00-2131-0 (pb)
ISBN 952-00-2132-9 (PDF)
- 76 Utvecklande av socialjour.
ISBN 952-00-2133-7 (inh.)
ISBN 952-00-2134-5 (PDF)

2006: 77 Reetta Siukola. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen
valtionhallinnossa.
ISBN 952-00-2230-9 (nid.)
ISBN 952-00-2231-7 (PDF)

