



Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kunnissa ja valtionhallinnossa – tiivistelmä laajemmasta alkukartoituksesta

Valtavirtaistaminen käytäntöön –hankkeen ja alkukartoituksen tavoitteet

Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen (2010-2012) tavoitteena on kehittää uusia toimintamalleja, menetelmiä ja työvälineitä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen kunnissa sekä valtion alue- ja paikallishallinnossa. Tarkoituksena on, että kuntien sekä valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaiset saavat hankkeesta ja sen kehitystyöstä konkreettista tukea sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisvelvoitteensa hoitamiseen toiminnoissaan ja palveluissaan.

Hankkeen toteuttavat Sosiaalikehitys Oy, KoulutusaAvain Oy ja WoM Oy. Hanke toteutetaan osana Manner-Suomen ESR-ohjelmaa ja sen valtakunnallista osiota. Hankkeen rahoittaa sosiaali- ja terveysministeriö. Hanke on kehittämishanke ja koostuu alkukartoituksesta, pilottiorganisaatioiden konsultoinnista, verkostoitumisesta sekä valtavirtaistamisen toimintamallien, menetelmien ja työvälineiden kehittämisestä. Hankkeen pilottiorganisaatiot ovat valtion aluehallinnosta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, sekä Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Hankkeen pilottikuntia ovat Vantaan kaupunki, Laitilan kaupunki ja Oulun kaupunki.

Tämä raportti on tiivistelmä hankkeen alkukartoituksesta *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kunnissa ja valtionhallinnossa*. Alkukartoituksessa selvitettiin ja esiteltiin tärkeimmät tähän asti tuotetut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvät materiaalit, tutkimukset ja selvitykset. Lisäksi alkukartoituksen osana tehtiin asiantuntijahaastatteluja. Kartoitus onkin analysoitu kooste merkittävimmistä tähänastisesta valtavirtaistamistyöstä kunnissa ja valtionhallinnossa. Vaikka hanke keskittyy valtionhallinnon osalta valtion alue- ja paikallishallintoon, alkukartoituksessa selvitettiin myös valtion keskushallintoa koskevia tutkimuksia ja hankkeita. Tähän tiivistelmään on koottu kartoituksen keskeisimmät tulokset.

Alkukartoitus toimii myös pohjana hankkeessa tehtävälle kehittämistyölle: kartoituksen pohjalta hankkeessa jatketaan valtavirtaistamisen toimintamallien, menetelmien ja työvälineiden kehittämistä pilottiorganisaatioissa saadun kokemuksen avulla.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen määrittely ja normiperusta

Sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon valtavirtaistaminen (jatkossa valtavirtaistaminen) on tasa-arvon edistämisen strategia, jossa sukupuolinäkökulma ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen sisällytetään organisaation kaikkien toimintaan. Sukupuolinäkökulman tulee valtavirtaistamisperiaatteen mukaan olla mukana strategiatasolla tavoitteissa, sekä suunnittelussa, valmistelussa, päätöksissä ja toiminnan toteuttamisessa. Onnistuakseen valtavirtaistaminen edellyttää, että vastuuhenkilöt ovat itse suunnittelemassa ja toteuttamassa sukupuolinäkökulman ja tasa-arvon sisällyttämistä oman alansa toimintaan.





Yleensä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista koskevassa keskustelussa puhutaan julkisen sektorin toiminnasta. Valtavirtaistamisen tarkoitus on parantaa ja tasa-arvoistaa julkisen sektorin toimintaa ja tarjoamia palveluja arvioimalla ja kehittämällä niitä sukupuolinäkökulmasta. Näin ollen sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tukee palvelujen laadun ja vaikuttavuuden kehittämistä. Julkista sektoria velvoittaa valtavirtaistamiseen myös lainsäädäntö. Yksityisen sektorin veloitteet kohdistuvat vain henkilöstöä koskevan tasa-arvon edistämiseen.

Valtavirtaistamisen normisto on kehittynyt ensin YK:n tasolla ja myöhemmin myös EU:n lainsäädännössä ja strategioissa, sekä Suomen lainsäädännössä, hallitusohjelmissa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa. Eri maiden hallitukset hyväksyivät sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tasa-arvon edistämisen strategiaksi ja toimintaperiaatteeksi sitoutumalla Pekingin toimintaohjelmaan YK:n neljännessä maailman konferenssissa naisten aseman edistämiseksi vuonna 1995. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen periaate hyväksyttiin Euroopan unionin toimintaperiaatteeksi perussopimuksen tasolla Amsterdamin sopimuksella 1997. Amsterdamin sopimuksen korvasi vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus, jolla muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisperiaate sisältyy nyt Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen.

Suomessa laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (1986/609) on vuoden 2005 uudistuksesta asti sisältänyt viranomaisten veloitteen valtavirtaistamiseen (4 §): Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen tulee ottaa huomioon myös palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

Suomalaista sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamista ovat ohjanneet jo lähes 15 vuoden ajan myös hallitusohjelmat ja hallitusten tasa-arvo-ohjelmat, joiden pohjalta ministeriöissä on toteutettu erityyppisiä valtavirtaistamishankkeita. Hallitusohjelmassa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen oli ensimmäisen kerran Lipposen II (1999–2003) hallituksen ohjelmassa.

Valtavirtaistamiseen tähtäviä toimia on tähän mennessä tehty ennen kaikkea valtion keskushallinnossa. Laki velvoittaa kuitenkin yhtäläillä kuntia ja valtion alue- ja paikallishallintoa valtavirtaistamiseen, ja valtavirtaistaminen olisi yhtä tärkeää myös kuntien ja valtion alue- ja paikallishallinnon toiminnan ja palveluiden parantamisessa. Kunnissa valtavirtaistamista on kuitenkin vielä tehty suhteellisen vähän ja enimmäkseen yksittäisten projektien varassa. Valtion alue- ja paikallishallinnossa valtavirtaistamistyötä on tehty vähän ja tehdystä työstä on niukasti tietoa.





Valtavirtaistaminen valtionhallinnossa

Hallitusohjelmat ja hallitusten tasa-arvo-ohjelmat ovat ohjanneet erityyppisiä valtavirtaistamisen kehittämistoimenpiteitä ja hankkeita, joita valtion keskushallinnossa on toteutettu. Ensimmäiset valtavirtaistamishankkeet toteutettiin Lipposen I hallituksen aikana (1995-1999) hallituksen tasa-arvo-ohjelman pohjalta. Toteutettavat hankkeet olivat hyvin erityyppisiä. Niiden kautta kehitettiin valtavirtaistamisen menetelmiä sekä tasa-arvon edistämisen infrastruktuuria ministeriössä. Työ ministeriössä on jatkunut tähän päivään saakka ja voimassa olevan hallitusohjelman ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman mukaisia hankkeita toteutetaan edelleen. Hallitusohjelmien tavoitteissa ministeriöiden valtavirtaistamisen kohteiksi on asetettu lainsäädäntötyö, talousarvioesitykset, ministeriöiden alaisten organisaatioiden ja yksiköiden tulosohjaus sekä erilaiset ministeriöiden sisäiset ja väliset teemahankkeet, kuten tällä hetkellä toimiva samapalkkaisuusohjelma.

Voimassa oleva hallituksen tasa-arvo-ohjelma (2008–2011) laadittiin Vanhasen II hallituksen tasa-arvo-ohjelmaksi ja hyväksyttiin muuttamattomana Kiviniemen hallituksessa. Tasa-arvo-ohjelman mukaan kaikkien ministeriöiden tulee sitoutua tasa-arvon edistämiseen valtavirtaistamisperiaatteen mukaisesti: sukupuolinäkökulma tulee valtavirtaistaa poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen, ja kunkin ministeriön tulee valtavirtaistaa sukupuolinäkökulma vähintään yhteen merkittävään hankkeeseensa. Vanhasen II hallituksen tasa-arvo-ohjelman puolivälin arvioinnin mukaan valtavirtaistaminen on vielä satunnaista poikkihallinnollisissa ohjelmissa, ministeriöiden hankkeissa, lainsäädännön valmistelutyössä sekä hallinnonalan virastojen ja laitosten tulosohjauksessa. Myönteisestä kehityksestä kertovat ministeriöihin perustetut toiminnalliset tasa-arvotyöryhmät. Alkukartoitusta varten haastatellut asiantuntijat toivat esille samantyyppisiä asioita. Valtavirtaistamistyötä valtionhallinnossa voitaisiin haastateltujen mukaan kehittää paremmalla organisoinnilla ja selkeämmällä vastuutahojen määrittelyllä.

Valtion keskushallinnossa merkittäviä valtavirtaistamishankkeita ovat viime aikoina olleet *Sukupuolisilmälasit käyttöön!* -hanke (2007 – 2008) ja *Sukupuolisilmälasit käytössä* -hanke (2008 – 2009). *Sukupuolisilmälasit käyttöön!* -hanke järjesti kaksi valtavirtaistamiskoulutusta jokaisessa ministeriössä: ensimmäinen koulutus oli suunnattu ministeriön johtoryhmälle ja toinen koko henkilöstölle. *Sukupuolisilmälasit käytössä* -hanke tuki ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien käynnistymistä ja vakiintumista. Hanke järjesti neljä koulutusseminaaria, joiden aiheita olivat toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien toimintamalli, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen säädösvalmistelussa, hankkeissa ja ohjelmissa sekä talousarvion valmistelussa ja tulosohjauksessa. Hankkeessa kehitettiin edelleen myös valtavirtaistamisen verkkopalvelua ja laadittiin työn avuksi ohjeistava käsikirja.

Valtion alue- ja paikallishallinnossa valtavirtaistamistyötä on tehty vähän ja tehdystä työstä on niukasti tietoa. Myös asiantuntijahaastattelussa todetaan, että hyviä esimerkkejä valtion alue- ja paikallishallinnossa tehdystä valtavirtaistamistyöstä on vaikea löytää.

Merkittävä tasa-arvon edistäjä kuluvalle ohjelmakaudella on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoima ESR-rahoitteinen *Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja valtavirtaistaminen (Valtava) -kehittämishjelma*.





Valtava-kehittämishjelmaa toteutetaan Manner-Suomen alueella ja sen puitteissa tehdään sekä valtakunnallista kehittämistyötä että toteutetaan alueellisia kehittämishprojekteja, joita tällä hetkellä on 11.

Alueellisen kehittämisen näkökulmasta merkittävässä roolissa ovat myös maakuntien kehittämishjelmat: maakuntaohjelmat ja niiden toimenpideohjelmat. Ohjelmien prioriteetit ja tavoitteet ohjaavat muun muassa alueellisen kehittämisen rahoitusta. Tasa-arvon edistämisen näkökulmasta olisikin tärkeää, että näihin ohjelmiin saataisiin tasa-arvonäkökulma mukaan.

Valtavirtaistaminen kunnissa

Kunnissa alettiin 80-luvulla perustaa tasa-arvotoimikuntia, ja 90-luvulla kuntien tasa-arvosuunnittelussa painottui henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnittelu. Valtavirtaistamisesta ja toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta kunnissa on alettu keskustella 90-luvun loppupuolella. Toiminnallinen tasa-arvo tarkoittaa kunnan tarjoamien palvelujen ja muun toiminnan tasa-arvoa. Kunnat ovatkin viime aikoina alkaneet henkilöstöpoliittisten tasa-arvosuunnitelmien lisäksi laatia myös toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia, joilla pyritään lisäämään kunnan toiminnan ja palvelujen tasa-arvoa.

Kuntia, samoin kuin valtionhallintoakin, on vuodesta 2005 koskenut laki, jonka mukaan kuntien tulee valtavirtaistaa sukupuolten tasa-arvo kaikkeen toimintaansa, palveluihinsa, sekä päätöksentekoon (laki naisten ja miesten tasa-arvosta 1986/609, 2005/232, 4§). Lisäksi monet suomalaisetkin kunnat ovat sitoutuneet noudattamaan eurooppalaista peruskirjaa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallishallinnossa (The Charter for Equality of Women and Men in Local Life). Peruskirjan allekirjoittaminen tukee ja konkretisoi kunnan tasa-arvotyön ja valtavirtaistamistyön tavoitteita.

Alkukartoituksessa kävi ilmi, että kunnat ovat tehneet toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia vasta vähän. Lisäksi suunnitelmat eivät aina ohjaa riittävän konkreettisesti toiminnallisen tasa-arvosuunnittelun käytännön toteutusta. Toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien lisäksi kunnissa tehdystä valtavirtaistamistyöstä saa tietoa kuntien eri toimialoilla tehdystä sukupuolivaikutusten arvioinneista. Alkukartoituksessa käsiteltiin kuntien kokemuksia sukupuolivaikutusten arvioinnista liikuntapalveluissa, kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluissa, sekä kuntabudjetoinnissa. Esimerkeistä löytyy hyviä käytäntöjä sukupuolivaikutusten arvioinnin toteuttamiseen ja toiminnan kehittämiseen. Kunnissa tarvittaisiin kuitenkin vielä lisätietoa ja tukea sukupuolivaikutusten arviointiin. Esimerkkien perusteella huomattiin, että sukupuolivaikutusten arvioinnin johtopäätösten teko ei aina ole helppoa. Johtopäätökset ovat kuitenkin arvioinnin tärkein hedelmä: pelkkä tilastojen kerääminen ei vielä kehitä toimintaa tai palveluja. Lisäksi myös sukupuolivaikutusten arvioinneissa jatkuvuus on tärkeää. Yleensä sukupuolivaikutusten arvioinnit on toteutettu vain tietyllä kunnan toimialalla ja erilaisina projekteina. Ne arvioinnit, joita oli toteutettu useammin kuin kertaluontoisesti, olivat kerta kerralta kehittyneet.

Sukupuolivaikutusten arviointia suositellaan toteutettavaksi myös kuntabudjetin suunnittelussa ja arvioinnissa. Budjetin sukupuolivaikutusten arvioinnin tavoitteena on tarkistaa ja kehittää budjetointia niin, että budjetissa otetaan tasapuolisesti huomioon naisten ja miesten sekä tyttöjen ja poikien tarpeet. Alkukartoituksessa selvisi, että muutamissa kunnissa on tehty kuntabudjetin sukupuolivaikutusten





arviointia. Kuntabudjetin sukupuolivaikutusten arvioinnista ei kuitenkaan ole vielä saatavilla paljonkaan tietoa tai konkreettisia esimerkkejä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu ja sukupuolivaikutusten arviointi vaikuttavat hyviltä menetelmiltä valtavirtaistamisen toteuttamiseen kunnissa. Toistaiseksi niitä on kuitenkin hyödynnetty vielä vähän.

Kartoituksessa etsittiin hyviä käytäntöjä myös valtavirtaistamisprosessin organisointiin kunnissa. Hyvältä käytännöltä vaikuttaa ainakin Vantaan kaupungin toimintamalli. Vantaalla on määritelty selkeä vastuutaho toiminnalliseen tasa-arvotyöhön, eli tasa-arvon kehittämiseen kunnan tarjoamissa palveluissa ja muussa toiminnassa: vastuu toiminnallisesta tasa-arvosta kaupunkitasolla on vapaa-ajan ja asukaspalveluiden toimialalla. Vantaalla on myös aloitettu sukupuolivaikutusten arviointi kaikilla kunnan toimialoilla.

Johtopäätökset

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on merkittävä strategia toiminnallisen tasa-arvon edistämiseksi kunnissa ja valtionhallinnossa. Vuonna 2005 Suomen tasa-arvolakiinkin määriteltiin viranomaisten velvollisuus sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen.

Ensimmäiset sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimenpiteet toteutettiin valtion keskushallinnossa jo 90-luvun lopulla. Tällä hetkellä valtavirtaistaminen on otettu huomioon myös joissakin kunnissa, esimerkiksi toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien avulla. Kaiken kaikkiaan kunnissa ja valtion alue- ja paikallishallinnossa ei kuitenkaan ole toistaiseksi tehty paljonkaan toiminnallisen tasa-arvon ja valtavirtaistamisen eteen.

Kuntien osalta alkukartoituksessa kävi ilmi, että kuntien tasa-arvosuunnittelussa painottuu henkilöstöpoliittinen tasa-arvo. Valtavirtaistamisen ja toiminnallisen tasa-arvon kehittämistä ei ole useissa kunnissa organisoitu tai vastuutettu selkeästi, eikä kunnissa välttämättä edes tunneta toiminnallisen ja henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnittelun käsitteitä.

Hyviä menetelmiä valtavirtaistamiseen kunnissa ovat toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu sekä sukupuolivaikutusten arviointi. Sukupuolivaikutusten arviointia voidaan toteuttaa kaikilla toimialoilla, sekä kuntabudjetin osalta. Kunnissa tarvittaisiin kuitenkin vielä lisätietoa ja tukea valtavirtaistamiseen, sillä toiminnallisia tasa-arvosuunnitelmia on tehty vasta vähän ja sukupuolivaikutusten arvioinnit on yleensä toteutettu vain tietyllä kunnan toimialalla. Arvioinnit eivät ole kattaneet systemaattisesti kaikkia toimialoja, eikä arvioinnin ja toiminnan kehittämisen jatkuvuutta ole turvattu niilläkään toimialueilla, joilla arviointia on tehty.

Valtion alue- ja paikallishallinnossa tehdystä valtavirtaistamistyöstä ei ole juurikaan tietoa. Aluehallintouudistuksen jälkeen valtion alue- ja paikallishallinnossa ei ole nimetty valtavirtaistamisesta vastuussa olevia tahoja. Myöskään maakunnallisella tasolla ei löydy tasa-arvosta tai valtavirtaistamisesta vastaavia tahoja.





Hyviä toimintamalleja valtavirtaistamiseen ovat sellaiset organisointitavat, joissa valtavirtaistaminen on organisoitu selkeästi ja sillä on vastuutaho, joka valvoo ja tukee kaikkia toimialoja tai yksiköitä huolehtimaan valtavirtaistamisesta tarjoamissaan palveluissa. Projektit voivat tarjota lisäresursseja valtavirtaistamiseen, mutta samalla on huolehdittava työn jatkuvuudesta. Tarkasteltaessa valtavirtaistamistyötä Rakennerahasto-viitekehityksessä on merkittävää, että nyt meneillään olevat valtavirtaistamisen toiminnot, kuten Valtava-kehittämisohjelma, toteutetaan Manner-Suomen alueella. Itä-Suomen alueella ei ole samanlaista kehittämistoimintaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta lukuun ottamatta kahta tasa-arvoprojektia.

Vielä kunnissa ja etenkin valtion alue- ja paikallishallinnossa tarvittaisiin apua ja konkreettisia esimerkkejä valtavirtaistamisesta. Hankkeemme tavoite valtavirtaistamisen menetelmien ja työvälineiden kehittämisessä onkin erittäin tärkeä. Lisäksi tärkeää on keskittyä valtavirtaistamisen organisointiin ja jatkuvuuteen.

