

Sukupuolitietoisen budjetoinnin pilotointi Helsingin kaupungilla

Tasa-arvohankkeen tuloksia

Mervi Patosalmi

Tutkimuskatsausia
2019:3



Helsinki

Tiedustelut

Mervi Patosalmi, p. 09 310 36392
Katja Vilkama, p. 09 310 78396
etunimi.sukunimi(at)hel.fi

Julkaisija

Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia,
kaupunkitutkimus ja -tilastot

Osoite

PL 550, 00099 Helsingin kaupunki
(Siltasaarenkatu 18-20 A)

Puhelin

09 310 36377

Internet

www.hel.fi/kaupunkitieto

Tilaukset, jakelu

p. 09 310 36293
kaupunkitieto.tilaukset@hel.fi



Painotuotteet
4041 0002



Sukupuolitietoisen budjetoinnin pilotointi Helsingin kaupungilla

Tasa-arvohankkeen tuloksia

Mervi Patosalmi

Käännökset

ruotsi Jenny Schroderus
englanti Henrik Andersson

Kuviot ja taitto

Lotta Haglund

Kansi

Tarja Sundström-Alku

Paino

Edita Prima Oy, Helsinki 2019

Painettu

ISSN 2489-4125
ISBN 978-952-331-688-1

Verkossa

ISSN 2489-4133
ISBN 978-952-331-689-8

Sisältö

Esipuhe	5
Förord	6
Foreword	7
1 Johdanto	9
2 Sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmiä ja niiden analyysia	11
2.1 Sukupuolitietoisen budjetoinnin taustaa	11
2.2 Sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmiä	12
2.3 Menetelmien analyysia ja yhteenvetoa	16
3 Helsingin kaupunkitasoinen talouden suunnittelu ja sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmien soveltaminen kaupunkitasolla	19
3.1 Helsingin kaupungin taloussuunnittelu ja -seuranta	19
3.1.1 Taloussuunnittelun aikataulu	19
3.1.2 Talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio ja taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohteet	20
3.1.3 Talouden ja toiminnan seuranta	20
3.2 Vuoden 2018 talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi	22
3.2.1 Vuoden 2018 talousarvion arvioinnin osa-alueet	22
3.2.2 Sitovien tavoitteiden arviointi	24
3.3 Yhteenvetoa sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmistä kaupunkitasolla	30
4 Sukupuolitietoisen budjetoinnin pilotointi liikuntapalveluissa	33
4.1 Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan taloussuunnittelu	34
4.1.1 Organisaatio	34
4.1.2 Taloussuunnittelun aikataulu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla ja liikuntapalveluissa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen näkökulmasta	35

4.2 Liikuntapalveluiden budjetin analyysi sukupuolinäkökulmasta	38
4.2.1 Perustietoja liikuntapalveluiden menoista.....	38
4.2.2 Seuratuen sukupuolivaikutusten arviointi	39
4.2.3 Liikuntapaikkojen seuranta ja budjetin analyysi.....	41
4.3 Toiminnan seurannan indikaattorit sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta	45
4.4 Tasa-arvoon suunnatut erityistoimet.....	46
4.5 Osallistuva budjetointi ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen.....	47
4.6 Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma	48
4.7 Investointien sukupuolivaikutusten arviointi	48
4.8 Taloussuunnittelun ohjeet sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta.....	49
5 Sukupuolitietoisien budjetoinnin kehitettävät toimintamenetelmät ja suositukset jatkotoimiksi	50
Sammandrag	52
Summary	54
Lähteet	56

Esipuhe

Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovat Helsingin kaupungin keskeisiä toimintaperiaatteita. Helsingin kaupunkistrategian mukaan sukupuolten tasa-arvon tulisi olla läpileikkaava periaate kaikessa kaupungin toiminnassa. Tavoitteen edistämiseksi kaupunginkansliassa käynnistettiin vuonna 2018 tutkimuspohjainen hanke, jossa on tarkasteltu kaupungin palvelujen sukupuolivaikutuksia, arvioitu vuoden 2018 talousarvio sukupuolinäkökulmasta sekä pilotoitu sukupuolitietoista budjetointia. Tässä tutkimuskatsauksessa raportoidaan tulokset sukupuolitietoisen budjetoinnin pilotoinnista sekä talousarvion arvioinnista. Palvelujen sukupuolivaikutusten arvioinnin tulokset on raportoitu erillisessä tutkimusraportissa.

Sukupuolinäkökulman soveltaminen taloussuunnittelussa on tehokas keino edistää sukupuolinäkökulman läpileikkaavuutta. Sukupuolitietoisen budjetointi on uusi toimintatapa kuntasektorilla, eikä siihen ole muodostunut vakiintuneita tapoja. Helsingissä toteutetun pilotoinnin tavoitteena olikin testata ja kehittää menetelmiä, joiden avulla sukupuolitietoista budjetointia voitaisiin edistää.

Sukupuolitietoisen budjetoinnin pilotointi toteutettiin yhteistyössä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalveluiden kanssa. Tutkimuksessa kartoitettiin sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmiä suomalaisen ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden avulla. Varsinaisessa pilotoinnissa tarkasteltiin kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan sekä liikuntapalveluiden nykyisiä talouden suunnitteluun ja seurantaan liittyviä toimintatapoja sekä budjetin arviointimenetelmiä. Lisäksi tarkasteltiin sukupuolitietoisen budjetoinnin mahdollisuuksia soveltuvilta osin kaupunkitasoisesti. Kaupunki-, toimiala-, ja palvelukokonaisuustasoilla tehtyjen arviointien ja pilotoinnin perusteella tunnistettiin kehittämismahdollisuuksia, joiden pohjalta tutkimuskatsaukseen on listattu konkreettisia suosituksia sukupuolitietoisen budjetoinnin edistämiseksi Helsingin kaupungin toiminnassa.

Pilotointi on toteutettu tiiviissä yhteistyössä Helsingin kaupunginkanslian tutkimus-asiantuntijoiden sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalveluiden ja talous- ja kehittämisasiantuntijoiden kanssa. Lisäksi mukana on ollut kaupunginkanslian taloussuunnittelun ja tasa-arvotyön asiantuntijoita. Suuret kiitokset kaikille hankkeen toteutukseen osallistuneille!

Sukupuolitietoisen budjetointi on kuntasektorilla vielä alkuvaiheessa. Tämä katsaus tarjoaa käytännönläheisiä näkökulmia sukupuolitietoisen budjetoinnin kehittämiseen Helsingissä sekä laajemmin kuntasektorilla.

Helsingissä joulukuussa 2019

Katja Vilkama
Tutkimuspäällikkö
Kaupunkitutkimus ja -tilastot

Heli Rantanen
Vuorovaikutuspäällikkö
Osallisuus ja neuvonta

Förord

Jämställdhet och likabehandling är centrala verksamhetsprinciper vid Helsingfors stad. Enligt Helsingfors stadsstrategi ska jämställdheten mellan könen vara en genomgående princip i all stadens verksamhet. För att främja denna målsättning startade stadskansliet 2018 ett forskningsbaserat projekt, där man gjort en konsekvensanalys ur jämställdhetsperspektiv för stadens tjänster och för budgeten 2018 samt ett försök med jämställdhetsbudgetering. I denna forskningsöversikt rapporteras resultaten från försöket med jämställdhetsbudgetering och från utvärderingen av budgeten. Resultaten från jämställdhetsanalysen av tjänsterna framgår av en separat forskningsrapport.

Tillämpning av genusperspektiv i ekonomiplaneringen är ett effektivt sätt för att främja integreringen av detta perspektiv. Jämställdhetsbudgetering är en ny metod i kommunsektorn, som inte är en etablerad praxis. Syftet med försöket var att testa och utveckla metoder med hjälp av vilka jämställdhetsbudgeteringen kan främjas.

Försöket med jämställdhetsbudgetering genomfördes tillsammans med idrottstjänsterna vid kultur- och fritidssektorn. I undersökningen kartlades en metod för jämställdhetsbudgeteringen med stöd av finländsk och internationell forskningslitteratur. Kultur- och fritidssektorns och idrottstjänsternas nuvarande metoder för ekonomisk planering och utvärdering av budgeten granskades i försöket. Dessutom granskades möjligheterna för jämställdhetsbudgetering på stadsnivå, i tillämpliga delar. På basis av de bedömningar och försök som gjordes på stads-, sektor- och servicehelhetsnivå identifierades möjligheter till utveckling utifrån vilka man i forskningsrapporten har räknat upp konkreta åtgärder för att främja jämställdhetsbudgeteringen i Helsingfors stads verksamhet.

Undersökningen gjordes i tätt samarbete med Helsingfors stadskanslis experter inom forskning och med experter inom ekonomi och utveckling och sakkunniga vid kultur- och fritidssektorns idrottstjänster. Dessutom deltog stadskansliets experter inom ekonomiplanering och jämställdhetsarbete. Ett stort tack till alla som deltagit i att genomföra projektet!

Jämställdhetsbudgetering är på ett tidigt stadium i kommunsektorn. Denna översikt erbjuder praktiska synvinklar för hur man kan utveckla jämställdhetsbudgetering i Helsingfors och även i andra kommuner.

Helsingfors i december 2019

Katja Viikama
Forskningschef
Stadsforskning och -statistik

Heli Rantanen
Interaktionschef
Delaktighet och rådgivning

Foreword

Equality and non-discrimination are central principles of operation at the City of Helsinki. According to the Helsinki City Strategy, gender equality is a principle permeating the activities of the city. In order to promote the objective, a research-based project was initiated in 2018 at the City Executive Office. The project focused on reviewing the gender impact of the City's services, evaluating the 2018 budget from a gender perspective and creating a pilot project for gender budgeting. This research report includes reports of the results of the pilot project on gender budgeting and the assessment of the budget. The results of the impact assessment of the services have been reported in a separate research report.

Implementing the gender perspective in the economic planning is an efficient way to promote the gender mainstreaming. Gender budgeting is a new course of action in the municipal sector and there are no established ways of doing it. The goal for the pilot project carried out in Helsinki was thus to test and develop methods through which it would be possible to advance the gender budgeting.

The pilot project was carried out in collaboration with the sports services at the Culture and Leisure Division. The study reviewed the methods of gender budgeting using Finnish and international research literature. In the actual pilot project, the Culture and Leisure Division and its sports services were evaluated for their current methods in economic planning and follow-up and the budget assessment methods. Where applicable, the possibilities of gender budgeting on the city-level were also analysed. The assessments and pilot projects that were carried out on the City, Division and Service Entity levels were used to identify new development possibilities and based on these, the research report includes a list of concrete recommendations for advancing gender budgeting in the operations of the City of Helsinki.

The pilot project was carried out in intensive co-operation with the Helsinki City Executive Office's research specialists and the Culture and Leisure Division's sports services and economic and development experts. Economic planning and equality experts from the City Executive Office have also participated in the work. Many thanks to everyone who participated in the realisation of the project!

Gender budgeting is still in the early stages in the municipal sector. The report offers practical perspectives to the development of gender budgeting in Helsinki and more broadly in the municipal sector.

Helsinki, December 2019

Katja Vilkama
Research Director
Urban studies and statistics

Heli Rantanen
Head of Team, Citizen Interaction
Participation and Citizen Information

1 Johdanto

Helsingin kaupungin sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevat velvoitteet juontuvat useasta lähteestä. Tasa-arvolain mukaan viranomaisten on kaikessa toiminnassaan edistettävä miesten ja naisten välistä tasa-arvoa ja vakiinnutettava sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Lain mukaan erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 1986/609.) Tasa-arvon edistäminen sisältyy myös moniin kuntien palveluja koskeviin erityislakeihin ja sääntelyyn, esimerkiksi koulutuslainsäädäntöön ja opetussuunnitelman perusteisiin. Helsinki on myös liittynyt eurooppalaisen tasa-arvon peruskirjaan vuonna 2008. Se on sitoumus naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamiseksi paikallishallinnossa, jonka on laatinut Euroopan kuntajärjestöjen yhteistyöjärjestö Council of European Municipalities and Regions (CERM) (ks. Kuntaliitto 2017). Peruskirja koskee sekä henkilöstöpoliittista että toiminnallista tasa-arvoa, eli kaupunkia sekä työnantajana että palveluiden tuottajana.

Helsingin kaupungin tasa-arvotavoitteita on kirjattu useaan dokumenttiin: palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelmaan, henkilöstöpoliittiseen tasa-arvosuunnitelmaan sekä kaupunkistrategiaan. Tasa-arvosuunnitelmat ovat vuosille 2019–2021 ja ne sisältävät konkreettisia toimia sukupuolten tasa-arvon edistämiseen kaupungin palveluissa ja henkilöstön osalta¹. Tämän lisäksi Helsingin kaupunkistrategiassa (ks. Helsinki 2017) todetaan, että sukupuolten tasa-arvo on läpileikkaava periaate kaupungin toiminnassa ja kuluvalle strategiakaudella käynnistetään tutkimuspohjainen tasa-arvohanke, jossa valituille palveluille tehdään sukupuolivaikutusten arviointi. Tähän tasa-arvohankkeeseen on kytketty myös sukupuolitietoisien budjetoinnin pilotointi. Sukupuolitietoisien budjetoinnin pilotin taustalla on valtuustoaloite vuodelta 2017. Aloitteen mukaan:

Valtuutettu Veronika Honkasalo ja 38 muuta valtuutettua esittävät aloitteensa, että Helsingin kaupunki aloittaa osana talousarviovalmistelua tekemään sukupuolitietoista budjetointia ja kehittämään sukupuolivaikutusten arvioinnin menetelmiä. Samaan aikaan Helsingin talousarvioprosessiin integroidaan tasa-arvonäkökulma.

16.5.2018 kaupunginvaltuusto teki asiasta päätöksen, jossa he edellyttivät, että vuoden 2018 talousarvio arvioidaan sukupuolinäkökulmasta tasa-arvotoimikunnan lausunnon suositusten mukaisesti ja lisäksi aloitetaan pilotti sukupuolitietoisesta budjetoinnista yhden toimialan yhdessä tai useammassa palvelussa. Näiden pohjalta tuodaan kaupunginhallitukselle selvitys, jossa kerrotaan arvioinnin ja pilotin tuloksista ja tarkennetaan, mihin jatkotoimiin kaupunki ryhtyy sukupuolitietoisien budjetoinnin vakiinnuttamiseksi osaksi kaupungin talousarviomenettelyä.

Sukupuolitietoisien budjetoinnin pilotin kohteeksi valittiin liikuntapalvelut, jossa oli jo ennen pilotin aloittamista valmistunut sukupuolivaikutusten arviointi koskien liikuntaseuroille annettavaa tukea (ks. Kurki 2018). Tässä katsauksessa esiteltävä sukupuolitietoisien budjetoinnin pilotointi on tehty yhteistyössä liikuntapalveluiden ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan asiantuntijoiden sekä kanslian tasa-arvoasiantuntijoiden

¹ Tasa-arvosuunnitelmat ovat saatavilla osoitteista:

- Palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelma <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Tasa-arvo/palveluiden-tasa-arvo-suunnitelma-helsinki-2019-2021.pdf>
- Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma https://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Paatos/2019/Keha_2019-06-24_Khs_28_Pk/6C0621C9-28D9-C6FA-8DC9-6B4B60600000/Liite.pdf

ja taloussuunnittelijoiden kanssa. Tämän lisäksi tutkimusasetelmaa ja tuloksia on esitelty tasa-arvotoimikunnalle.

Tämä raportti koostuu kahdesta toimeksiannosta: sukupuolitietoisesta budjetoinnin pilotoinnista ja vuoden 2018 talousarvion arvioimisesta sukupuolinäkökulmasta. Näiden molempien perusteella esitetään toimenpidesuosituksia, miten sukupuolitietoista budjetointia voitaisiin jatkossa edistää ja vakiinnuttaa Helsingin kaupungilla.

Raportissa käydään ensin läpi sukupuolitietoisesta budjetoinnin menetelmiä yleisesti. Tämän jälkeen siirrytään Helsingin kaupunkia koskevaan osuuteen. Luvussa 3 käydään läpi kaupunkitason toimintoja sekä arvioidaan vuoden 2018 talousarvio sukupuolinäkökulmasta. Luku 4 on varsinainen sukupuolitietoisesta budjetoinnin pilotointiosio. Ensimmäisen tarkastellaan kulttuurin ja vapaa-ajan taloussuunnittelun ja -raportoinnin prosesseja. Liikuntapalveluiden osalta tarkastellaan nykyisiä talouden suunnitteluun ja seurantaan liittyviä toimintatapoja ja miten niitä voitaisiin kehittää sukupuolitietoisesta budjetoinnin avulla. Viimeisessä luvussa kootaan yhteen erilaisia sovellettuja toimintatapoja ja esitetään suosituksia sukupuolitietoisesta budjetoinnin edistämiseksi Helsingin kaupungin toiminnassa.

2 Sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmiä ja niiden analyysia

2.1 Sukupuolitietoisien budjetoinnin taustaa

Sukupuolten välinen tasa-arvo on yksi suomalaisen yhteiskunnan perusarvoja. Tasa-arvoa voidaan edistää erilaisilla erityistoimilla, joilla pyritään poistamaan epätasa-arvoa aiheuttavia rakenteita ja toimintatapoja. 1990-luvun loppupuolelta lähtien tasa-arvoa on edistetty myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella (gender mainstreaming). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa, että tasa-arvonäkökulma on huomioitu kaikessa toiminnassa, niin eri toimenpiteiden suunnittelussa, toimeenpanossa kuin seurannassakin. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on kattokäsite, jonka alle kuuluu laaja ja moninainen joukko erilaisia tapoja huomioida sukupuolten tasa-arvo kaikessa toiminnassa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen menetelmiin kuuluvat esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi sekä erilaiset tasa-arvosuunnitelmat ja menettelyohjeet.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käyttöönottoa laajensi erityisesti Pekingin julistus ja toimintaohjelma (Ulkoministeriö 1995), joka hyväksyttiin YK:n neljännessä naisten asemaa käsittelevässä maailmankonferenssissa 15. syyskuuta 1995. Toimintaohjelman tavoitteena oli lähestyä sukupuolten tasa-arvoa kokonaisvaltaisesti ja se esittää konkreettisia toimenpiteitä, joihin tulisi ryhtyä. Toimintaohjelma kattaa laajasti eri epätasa-arvon alueita koulutuksesta ja kasvatuksesta, väkivaltaan, talouteen ja päätöksentekoon. Pekingin toimintaohjelmassa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen nähtiin tärkeimmäksi mekanismiksi tasa-arvon edistämiseksi. 1990-luvun loppupuolelta lähtien eri maiden hallitukset ja kansainväliset organisaatiot, mukaan lukien Euroopan Unioni ja Euroopan neuvosto, muotoilivatkin omat sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen määritelmät ja toimintapolitiikat². Myös Suomi sitoutui vuonna 1995 Pekingin julistukseen ja tämä edisti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista Suomessa. Tasa-arvon valtavirtaistamisen menetelmien kehittämishanke toteutui vuosina 1998–2000. Toinen esimerkki suomalaisesta kehittämistyöstä julkisella sektorilla on vuosina 2007–2009 toteutetut sosiaali- ja terveysministeriön Sukupuolisilmäläsit-hankkeet, joissa kehitettiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen menetelmiä ministeriöissä (ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2019).

Kuten jo mainittiin, sukupuolitietoinen budjetointi on eräs sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen keino. Yksi ensimmäisistä maista, jossa sukupuolitietoista budjetointia tai tasa-arvobudjetointia kokeiltiin, oli Australia. Siellä ensimmäiset askeleet otettiin jo 1980-luvulla. Vuonna 1984 esiteltiin aloite, jonka tavoitteena oli analysoida sekä liittovaltio- että osavaltiotasolla, millaisia vaikutuksia budjetilla on naisiin ja tyttöihin. Aloitteen pyrkimyksenä oli erityisesti sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ja tuossa vaiheessa puhuttiin ”naisten budjettiohjelmasta”. (Sharp & Broomhill 1990.) Toinen varhainen esimerkki on Isosta-Britanniasta. Women’s Budget Group -niminen kansalaisjärjestö aloitti valtion budjetin analyysit tasa-arvonäkökulmasta 1980-luvun lopulla (Council of Europe 2005, 10). Järjestö tekee edelleen analyyseja ja viimeisimmät arviot ovat saatavilla internetissä osoitteessa <https://wbg.org.uk/category/analysis/uk-budget-assessments/>.

² Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen lyödessä läpi erilaisissa organisaatioissa, sen toimivuutta ja tehokkuutta on myös tutkittu kriittisesti, ks. esim. Verloo 1999, Woodward 2001, Porter & Sweetman 2005, Daly 2005 ja Meier & Celis 2011. EU:n sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta ks. EIGE 2019, Euroopan neuvoston osalta ks. Council of Europe 2019.

Pekingin toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen sukupuolitietoista budjetointia alettiin kehittää laajemmin. Kansainvälisesti sukupuolitietoista budjetointia on toteutettu niin valtakunnallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla, vaikkakin valtion budjettien sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta on enemmän kokemuksia ja tutkimustietoa. Eri toimijat luonnollisesti korostavat eri asioita, esimerkiksi kansainväliset talousinstituutiot keskittyvät enemmän teknisiin ja tehokkuuden näkökulmiin, kun taas feministiset tutkijat ovat pyrkineet tekemään näkyväksi taloudellisten prosessien ja järjestelmien sukupuolittuneisuutta. Esimerkiksi makrotaloudelliset analyysit resurssien jaosta sekä palkattoman työn ja hoivan merkityksestä kansantaloudelle ovat olleet tutkimuskohteita. (Elomäki 2018, 3–5.) Sukupuolitietoista budjetointia ovat tehneet myös kansaisjärjestöt. Esimerkiksi Britanniassa jo aiemmin mainittu Women’s Budget Group on tehnyt analyyseja valtion talousarvion sukupuolivaikutuksista ja Kanadassa Women’s International League for Peace and Freedom -järjestö teki analyysin naisten ja lasten näkökulmasta. (ks. Bellamy 2002 ja Sharp 2003, 5–6.) Naisjärjestöjen budjettianalyysit tarjoavat kriittistä näkökulmaa ja ehdotuksia erilaisiin toimenpiteisiin, mutta jotta sukupuolitietoisen budjetoinnin tavoitteet täyttyvät, tarvitaan myös niiden toimijoiden osallistumista, jotka vastaavat talousarvioiden suunnittelusta, toteutuksesta ja seurannasta.

2.2 Sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmiä

Sukupuolitietoinen budjetointi voi tarkoittaa eri asioita, mutta Euroopassa on viime ajat yleisesti käytetty Euroopan neuvoston määritelmää sukupuolitietoisen budjetoinnista:

Sukupuolitietoinen budjetointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista talousarvioprosessiin. Se tarkoittaa budjettien sukupuolinäkökulmaista arviointia, sukupuolinäkökulman sisällyttämistä talousarvioprosessin kaikkiin tasoihin sekä tulojen ja menojen uudelleenjärjestämistä tasa-arvon edistämiseksi. (Council of Europe 2009, 5.)

Euroopan neuvoston määritelmä sisältää kolme näkökulmaa sukupuolitietoiseen budjetointiin: 1. talousarvion analyysin sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmasta, 2. sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen budjettiin eli tasa-arvonäkökulman huomioimisen budjettiprosessissa ja 3. rahojen osoittamisen tasa-arvon edistämiseen. Sukupuolitietoinen budjetointi tukee paitsi sukupuolten välistä tasa-arvoa myös muita yleisesti hyväksi katsottuja taloussuunnittelun periaatteita. Näitä ovat:

- avoimuus
- tilivelvollisuus
- vaikuttavuus
- tehokkuus
- päätöksenteon tietopohja

Sukupuolitietoinen budjetointi parantaa taloudellisten prosessien avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisäämällä tietoa julkisten menojen käytöstä. Sukupuolitietoisen budjetoinnin avulla voidaan seurata tasa-arvoon liittyvien sitoumusten toteutumista. Se parantaa julkisten varojen tehokkaampaa käyttöä ja mahdollistaa paremman kohdentamisen ja vaikuttavuuden. Lisäksi sukupuolitietoinen budjetointi mahdollistaa paremman päätöksenteon lisäämällä päätöksenteon tietopohjaa. (Elomäki 2018, 4.) Yleisesti ottaen sukupuolitietoinen budjetointi edistää hyvää hallintoa.

Sukupuolitietoiseen budjetointiin ei ole olemassa vakiintuneita menetelmiä. Lähestymistapoja on useita ja menetelmiin vaikuttavat muun muassa budjettiprosessien

erilaisuus, poliittiset rakenteet, eri viranomaisten roolit ja taloudellinen järjestelmä (ks. esim. Ks. esim. Quinn 2017 ja 2016, Stotsky 2016, Nordic Council of Ministers 2006 ja Judd 2002, luku ”Country-Level Experiences”). Diane Elson (2002a), joka on yksi sukupuolitietoisesta budjetoinnin pioneereista (ks. esim. Elson 1999, 2002b, 2006), tarkastelee sukupuolitietoista budjetointia kolmesta näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma on sukupuolitietoisesta budjetoinnin poliittinen sijainti. Sukupuolinäkökulman integroiminen budjetointiprosessiin voi tapahtua kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Sitä voidaan tehdä valtionhallinnon sisällä, jolloin toimeenpanijoita ovat virkamiehet tai ministerit. Sukupuolitietoista budjetointia voivat tehdä myös poliittisesti valitut elimet tai julkisen hallinnon ulkopuoliset toimijat kuten tutkijat tai kansalaisjärjestöt. (Elson 2002a, 16–17.)

Toinen Elsonin lajitteluperuste on laajuus. Sukupuolitietoista budjetointia voidaan soveltaa koko budjettiprosessiin, valikoiduilla osastoilla tai ohjelmissa, uusissa projekteissa tai tiettyjen tulojen tai budjettimomenttien kohdalla (esimerkiksi verot tai käyttäjämaksut). Sukupuolitietoista budjetointia on mahdollista myös soveltaa esimerkiksi veromuutosten kohdalla tai uusien lakihankkeiden osalta. (Elson 2002a, 16–17.)

Kolmas lähestymistapa sukupuolitietoiseen budjetointiin tarkastelee menetelmiä sen mukaan, miten budjetti on rakennettu. Budjetti voi olla muodostettu menoeristä tai määrärahoista (esimerkiksi palkat, matkustaminen, laitteet jne.). Se voi olla koottu toiminnoista tai laajoista tehtäväalueista (esimerkiksi poliisi, puolustus, koulutus, terveys jne.). Budjetti voidaan esittää myös taselaskelman muodossa, joka kertoo muun muassa oman ja vieraan pääoman määrän, velat ja saatavat. Hallinnollinen tapa muodostaa budjetti on jakaa kulut sen mukaan, mikä instituutio tai osa instituutiota on vastuussa varojen hallinnasta. Ohjelmabudjetointi taas tarkastelee budjettia ohjelmakokonaisuuksittain ja alueellinen budjetti maantieteellisen alueen mukaan. Näitä eri budjetointitapoja käytetään eri tarkoituksiin, eli samat tulot ja menot voidaan esittää eri muodoissa. (Elson 2002a, 16–17.) Riippuen siitä, miten talousarvio esitellään, myös sukupuolitietoisesta budjetoinnin menetelmät vaihtelevat.

Helsingin kaupungin tasa-arvotoimikunta on esittänyt sukupuolitietoisesta budjetoinnin edistämisestä tehtyyn valtuustoaloitteeseen liittyvässä lausunnossaan (18.1.2018) esittänyt budjetoinnin toteuttamiselle vaihtoehtoisia lähestymistapoja. Näitä ovat menetelmän soveltaminen:

- Koko talousarvioprosessiin
- Ohjelma- ja kehittämishankeperusteiseen budjetointiin tai tulospalkkion perusteena olevaan
- Osoittamalla tietyn osan budjetista suoraan sukupuolten tasa-arvon edistämiseen
- Arvioimalla tasa-arvonäkökulmasta olemassa olevan budjetin; miten palveluihin osoitetut määrärahat kohdentuvat sukupuolittain
- Kohdistamalla sukupuolitietoinen budjetointi hyvinvointipalveluihin
- Yhdistämällä sukupuolivaikutusten arviointiin
- Kaikki em. tavat yhdessä (Helsingin kaupunki 2018, 4.)

Tasa-arvotoimikunnan luokittelu perustuu pitkälti Euroopan Tasa-arvoinstituutin (EIGE, European Institute of Gender Equality) kategorisointiin (EIGE 2017). Seuraavaksi esitellään lyhyesti, mitä tasa-arvotoimikunnan listaamat sukupuolitietoisesta budjetoinnin tavat tarkoittavat. Lisäksi käsitellään myös yksi menetelmä (osallistuva budjetointi), jota ei mainita tasa-arvotoimikunnan listauksessa. Seuraavassa käsiteltävät menetelmät ovat osaksi päällekkäisiä ja niitä voidaan käyttää samanaikaisesti. Luvun lopussa palataan vielä sukupuolitietoisesta budjetoinnin menetelmien analyysiin ja luokitteluun. Luokittelut selventävät erilaisten menetelmien käyttötapoja, edellytyksiä ja rajoituksia. Ne auttavat hahmottamaan myös käytännön toimia sukupuolitietoisesta budjetoinnin edistämiseksi.

Koko talousarvioprosessin valtavirtaistaminen sukupuolinäkökulmasta

Tässä kokonaisvaltaisessa toimintatavassa sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan koko taloussuunnittelun prosessiin lähtien strategisesta suunnittelusta ja tavoitteiden asettamisesta, edeten toimeenpanoon, raportointiin ja arviointiin sekä tilintarkastukseen. Tähän voidaan yhdistää muita toimintatapoja, esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointia ennen tai jälkeen toimeenpanon. Tässä toimintatavassa toiminnan seuranta on siis lähtökohtaisesti valtavirtaistettu sukupuolinäkökulmasta ja toiminnan mittarit ovat sellaisia, että niillä voidaan myös seurata sukupuolten välisen tasa-arvon kehittymistä.

Tämä toimintatapa on erittäin tehokas, vaikkakin hyvin harvinainen, varsinkin mitä suuremmasta organisaatiosta on kyse. Sukupuolinäkökulman kulkeminen läpi koko taloussuunnittelun ja -raportoinnin vaatii organisaatiolta syvällistä ja laajaa sitoutumista sukupuolitietoiseen budjetointiin. Organisaatiolta vaaditaan myös monipuolista osaamista ja näkemystä liittyen tasa-arvon edistämiseen ja sukupuolen merkitykseen laajoissa taloudellisissa prosesseissa. Menetelmä edellyttää, että organisaatiolla on mahdollisuus kerätä ja analysoida tietoa sukupuolittain suunnittelun ja seurannan tueksi. Koska kokonaisvaltainen sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen talousarvioon on monimutkainen prosessi, menetelmän käyttöönotto vaatii myös aikaa (ks. esimerkki sukupuolitietoisesta budjetoinnin käyttöönotosta Berliinissä Frey 2008).

Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen ohjelma- tai kehittämishankeperusteiseen budjetointiin tai tulosorientoituneeseen budjetointiin

Kun talousarvio laaditaan tuloksiin tai tavoitteisiin perustuen, sukupuolinäkökulma voidaan sisällyttää tavoitteiden, toimenpiteiden ja indikaattoreiden määrittelyyn. Lisäksi voidaan muotoilla erillisiä tasa-arvoon liittyviä tavoitteita. Jotta tällainen budjetointi toimii toivotulla tavalla, tavoitteet, niihin liittyvät toimenpiteet ja sekä erilaiset seurantamittarit ja indikaattorit täytyy olla systemaattisesti laadittu tavoitteiden saavuttamisen seuraamiseksi. Lisäksi toiminnasta täytyy olla riittävästi tietoa saatavilla, jotta on mahdollista arvioida tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista. Hankeperustaisessa toiminnassa sukupuolinäkökulma tulisi ottaa huomioon suunnitteluvaiheesta lähtien. Tämä voidaan tehdä, vaikka sukupuolten tasa-arvo ei olisi hankkeen pääasiallinen kohde. Tällöin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista käyttämällä huomioidaan toiminnan vaikutukset tasa-arvoon.

Tulosorientointunut budjetointi on yleistynyt julkisella sektorilla ja siinä pyritään kiinnittämään huomiota palveluiden vaikuttavuuteen. Jotta tasa-arvo näkyy läpi eri organisaatiosojen, on tärkeää, että tasa-arvokysymykset näkyvät myös strategiatasolla. Sukupuolten tasa-arvo voidaan nähdä läpileikkaavana periaatteena tai valtavirtaistettavana teemana. On myös mahdollista tehdä erillisiä sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tavoitteita. Sukupuolen mukaan ottaminen tulosorientoituneeseen budjetointiin on helppo perustella, sillä tieto sukupuolivaikutuksista tarkentaa tietoa vaikutuksista ja siten mahdollistaa vaikuttavuuden parantamisen ja resurssien paremman kohdentamisen (tarkemmin tulosorientoituneesta budjetoinnista sukupuolinäkökulmasta ks. Sharp 2003).

Tasa-arvon edistämiseen osoitetut budjettikohdat

Yksi sukupuolitietoisesta budjetoinnin muoto on tasa-arvon edistämiseen erityisesti varatut määrärahat. Erilliset sukupuolten välistä tasa-arvoa edistävät toimenpiteet ja hankkeet ovat perinteisesti olleet tasa-arvotyön kulmakiviä. Budjetissa voidaan osoittaa tietty summa tasa-arvoa edistäviin tavoitteisiin tai toimenpiteisiin. On myös mahdollista

määritellä prosenttiosuus budjetista tai tietyistä budjetin osista käytettäväksi tasa-arvon edistämiseen. Mikäli tiedossa on selviä tasa-arvoon liittyviä ongelmia, tämä on tarpeellinen keino ongelmien vähentämiseen. Tasa-arvon edistämiseen varatut erilliset varat eivät kuitenkaan lisää tietoisuutta palveluiden sukupuolivaikutuksista ja voivat jättää piileviä tasa-arvo-ongelmia ratkaisematta. Lisäksi on tärkeää, että tasa-arvotavoitteille on asetettu seurantamittareita, jotta saadaan tietoa, miten erityistoimet vaikuttavat.

Budjetin osien luokittelu ja analyysi

Yksi sukupuolittietoisien budjetoinnin menetelmä on arvioida olemassa oleva budjetti tasa-arvonäkökulmasta ja tarkastella, miten palveluihin osoitetut määrärahat kohdentuvat sukupuolittain. Tämä voidaan ymmärtää sukupuolivaikutusten arviointina, jossa huomio keskittyy rahavirtoihin. Tässä menetelmässä budjettia analysoidaan siitä näkökulmasta, kuinka paljon rahallisesti miehet ja naiset hyötyvät. On myös mahdollista luokitella tai arvioida budjetin eri osat sen mukaan, miten ne edistävät tasa-arvoa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että budjettikohdat tai muut budjettikokonaisuudet saavat oman tasa-arvoindeksin sen mukaan, kuinka relevantti se on tasa-arvon kannalta tai kuinka hyvin se edistää tasa-arvoa. Esimerkiksi Andalusiassa ja Belgiassa on analysoitu budjettia tällä tavoin (Council of Europe 2009, 21, ks. myös Quinn 2017, 107–109, Elomäki 2018, 18–20).

Tasa-arvon edistäminen osana laajempaa hyvinvointia

Hyvinvointia korostava sukupuolittietoinen budjetointi ottaa lähtökohdaksi laajemman hyvinvoinnin ja mahdollisuuksien käsitteet. Ajattelutavassa pyritään hahmottamaan, mistä ihmisten hyvinvointi koostuu ja miten julkiset palvelut edistävät eri hyvinvoinnin osa-alueita. Hyvinvoinnin osa-alueet voivat liittyä esimerkiksi turvallisuuteen, koulutukseen tai terveyteen. Hyvinvointibudjetoinnissa nämä osa-alueet otetaan huomioon eri toimialojen toimintaa suunnitellessa. Tasa-arvo sisällytetään näihin hyvinvoinnin määritelmiin. Tällaista sukupuolittietoista budjetointia on käytetty aluehallintotasolla eräissä Euroopan maissa, esimerkiksi Modenassa Italiassa (ks. esim. Council of Europe, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs 2009).

Helsingin kaupungin strateginen kärkihanke hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä käsittää hyvinvoinnin laajasti hyvän elämän edellytyksinä (ks. Helsingin kaupunki 2019a ja 2019b). Tämän mukaisesti kaupunki edistää hyvinvointia ja terveyttä sosiaalisen hyvinvoinnin, terveyden, hyvän elämänlaadun ja onnellisuuden sekä turvallisuuden ja osallisuuden saroilla. Tätä edistääkseen Helsingin kaupunki on luonut rakenteen, jonka avulla voidaan koordinoita ja johtaa hyvinvointiin ja terveyteen liittyviä toimintoja. Tämä voisi tarjota pohjaa myös sukupuolittietoiselle budjetoinnille osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.

Sukupuolivaikutusten arviointi

Talousarvion suunnitteluvaiheessa voidaan edellyttää sukupuolivaikutusten ennakoarviointia. Tällöin analysoidaan, miten suunnitellut palvelut tai toimenpiteet vaikuttavat eri sukupuoliin. Tämä voidaan tehdä niin, että se läpi leikkaa kaikki talousarvion osat, jolloin vaikutukset sukupuoliin sisältyvät jokaiseen budjetin osaan tai toimialaan. Sukupuolivaikutusten arviointi voi olla myös erillinen arvio koko talousarviosta ja siitä miten kyseinen budjetti edistää sukupuolten tasa-arvoa. Sukupuolivaikutuksia voidaan arvioida myös jälkikäteen, jolloin kerätään tietoa jo olemassa olevista palveluista ja toiminnoista ja analysoidaan nämä tasa-arvon näkökulmasta. Jos analyysi tehdään jälkikäteen, on tärkeää, että saatu tieto integroidaan suunnitteluprosessiin ja tuleviin talousarvioihin ja toimintasuunnitelmiin.

Etukäteisarviointia käytetään Suomessa valtionhallinnossa, esimerkiksi uusista lakialoitteista täytyy tehdä sukupuolivaikutusten arviointi (ks. Elomäki & Ylöstalo 2018). Ruotsissa taas sukupuolivaikutusten arviointi valtionhallinnossa sisältää muun muassa erillisen tulonjakovaikutusten analyysin, joka on osa budjettia (Elomäki 2018, 11–13). Taloudelliset sukupuolivaikutusten arvioinnit voivat sisältää myös esimerkiksi sukupuolinäkökulmaisen julkisten menojen kohdentumisen analyysin tai sukupuolitietoisen ajankäytön analyysin (ks. Elomäki 2018, 7-8). Eri tyyppiset taloudellisten vaikutusten arvioinnit eivät sovellu kaikenlaisiin tilanteisiin ja kaikille hallinnon tasoille, eli esimerkiksi valtion budjetilla on vaikutuksia eri asioihin kuin kaupungin tai kunnan budjetilla.

Osallistavan ja sukupuolitietoisen budjetoinnin yhdistäminen

Viime vuosina kunnallisella puolella on lisääntynyt osallistuva tai osallistava budjetointi, jonka tarkoituksena on lisätä demokratiaa ja läpinäkyvyyttä osallistamalla kuntalaiset talouden suunnitteluun. Osana tätä prosessia voidaan ottaa huomioon myös tasa-arvo. Osallistuvan budjetoinnin sukupuolinäkökulman vahvistaminen voi tapahtua kahdella tavalla: varmistamalla, että kaikkien näkökulmat tulevat huomioiduksi tai analysoimalla osallistuvan budjetoinnin kautta saatavat ehdotukset myös sukupuolinäkökulmasta. Molemmat tavat ovat tarpeellisia. Eri ryhmät osallistuvat eri tavalla ja tasoisesti erilaisiin kansalaisdemokratian muotoihin ja onkin tärkeää, että myös sellaisten ryhmien näkökulmat huomioidaan, jotka eivät osallistu aktiivisesti (ks. esim. Luhtakallio & Mustranta 2017). Toisaalta kansalaisosallistumisen kautta saadut ehdotukset tulee myös arvioida sukupuolinäkökulmasta. Onkin hyvä huomata, että osallistuva budjetointi ei automaattisesti edistä sukupuolten tasa-arvoa, eli tasa-arvoon on erikseen kiinnitettävä huomiota osallistuvaan budjetointiin liittyvissä prosesseissa, esimerkiksi varmistamalla aliedustettujen ryhmien osallistuminen ja arvioimalla ehdotukset tasa-arvonäkökulmasta.

2.3 Menetelmien analyysia ja yhteenvedoa

Sukupuolitietoisen budjetoinnin eri menetelmiä on mahdollista ja usein suositeltavaakin yhdistellä. Monet menetelmistä ovat sovellettavissa useisiin julkisen talouden organisaatioihin, vaikkakin organisaatiot ovat myös erilaisia, esimerkiksi tulonsiirrot tai verotus toimivat hyvin eri tavalla kunnallisella ja valtion tasolla.

Yksi tapa jaotella menetelmät on tarkastella, mitä suunnitteluprosessin vaihetta ne koskevat.

Kuva 1. Sukupuolitietoinen budjetointi talousarvioprosessin eri vaiheissa³

Ex ante (etukäteen)	Samanaikainen	Ex post (jälkikäteen)
<ul style="list-style-type: none"> Sukupuolivaikutusten ennakoarviointi Tasa-arvotarpeiden arviointi Sukupuolitietoiset budjetointiohjeet Sukupuolitietoiset budjettilausumat 	<ul style="list-style-type: none"> Tavoiteasettelu Osallistuva budjetointi Resurssien osoittaminen tasa-arvotyöhön Sukupuolitietoinen vaikutusanalyysi 	<ul style="list-style-type: none"> Sukupuolivaikutusten jälkikäteinen arviointi Menojen seuranta Tavoitteiden arviointi Sukupuolitietoinen tilintarkastus

³ Kuvio on käännös Félix Fernández-Shawn esitelmästä ”Gender Responsive Budgeting”, Africa Fiscal Forum, Nairobi, helmikuu 2019, saatavilla osoitteessa <https://www.imf.org/~media/Files/Conferences/2019/feb-2019-african-fiscal-forum/theme-3-gender-responsive-budgeting-felix-fernandez-shaw-eng.ashx>

Kuvassa 1 ensimmäisenä listatuista ex ante-toiminnoista eli ennen varsinaista talousarvion kirjoittamista tapahtuvista menetelmistä sukupuolittietoiset budjetointiohjeet, lausunnot ja sitoumukset pyrkivät ohjaamaan alemman tason suunnittelua ja niiden kohde ja laajuus voivat vaihdella. Tasa-arvoon liittyvät sitoumukset voivat kunnallisella puolella olla esimerkiksi kaupunkistrategiaan sisällytettävät suorat tasa-arvotavoitteet. Budjettiin on myös valmisteluvaiheessa mahdollista liittää erillisiä lausumia, joissa sitoudutaan sukupuolten väliseen tasa-arvoon tai tiettyihin tasa-arvoon liittyviin tavoitteisiin.

Talousarvioprosessin kanssa samanaikaisesti mahdollisia sukupuolittietoisien budjetoinnin menetelmiä ovat tavoite- tai suoriteasettelu, jossa sukupuolinäkökulma on huomioitu, osallistuva budjetointi, resurssien osoittaminen tasa-arvon edistämiseen ja budjetin sukupuolittietoinen vaikutusanalyysi ja indeksointi (esimerkiksi tulonjakovaikutusten analyysi). Tavoiteasettelun kautta tehtävä sukupuolittietoinen budjetointi voi olla sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista tavoitteisiin tai se voi tarkoittaa suoraan tasa-arvon edistämiseen kohdennettuja tavoitteita.

Budjetin jälkikäteismenetelmiin kuuluu sukupuolivaikutusten jälkikäteisarviointi, menojen seuranta, tavoitteiden arviointi ja sukupuolittietoinen tilintarkastus tai tasa-arvoauditointi, joka sisältää myös taloudellisen analyysin.

Osa menetelmistä kuuluu yhteen, eli esimerkiksi tasa-arvoon liittyvien tavoitteiden asettelu tulisi sisältää myös mittarit näiden tavoitteiden arvioimiseksi ja raportoimiseksi.

Toinen tapa jaotella menetelmät, on kolmen ulottuvuuden suhteen, jotka koskevat menetelmien laajuutta ja käyttötapaa.

Kuva 2. Sukupuolittietoisien budjetoinnin lähestymistapoja (Elomäki 2018, 6.)

Laajat lähestymistavat	Analyysityökalut ja menetelmät	Muut menetelmät
<ul style="list-style-type: none"> Sukupuolinäkökulman integrointi julkisen talouden hallintaan Sukupuolinäkökulman integrointi tulos-orientoituneeseen budjetointiin Hyvinvointia korostava sukupuolittietoinen budjetointi Sukupuolittietoisien budjetoinnin yhdistäminen osallistavaan budjetointiin 	<ul style="list-style-type: none"> Sukupuoli- ja tasa-arvovaikutusten yleinen arviointi Sukupuolinäkökulmainen julkisten menojen kohdentumisen analyysi Sukupuolinäkökulmainen tulonjakovaikutusten arviointi Sukupuolittietoinen analyysi vaikutuksista ajankäyttöön Palveluiden käyttäjien tarpeiden analyysi 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa-arvotavoitteiden ja indikaattorien asettaminen Budjetin osien luokittelu tasa-arvorelevanssin mukaan Budjettiin liitettävät tasa-arvoraportit ja -lausunnot Tasa-arvon edistämiseen kohdennettujen määrärahojen tunnistaminen

Kaikki kuvassa 2 listatut laajat lähestymistavat edellyttävät organisaatiolta nimensä mukaisesti laajaa sitoutumista sukupuolittietoiseen budjetointiin sekä erilaisten yksittäisten menetelmien soveltamista usealla tasolla. Analyysityökaluista ja menetelmistä tulonjakovaikutusten analyysiä käytetään erityisesti valtion budjettia analysoidessa, vaikkakin myös kaupungin palveluilla voi olla tulonjakovaikutuksia. Tasa-arvotutkimuksessa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi perheen sisäiseen tulonjakoon ja palkattoman hoivatyön taloudelliseen merkitykseen (ks. esim. Folbre 2015 ja ILO 2018). Kaupungin palveluista esimerkiksi päivähoito- tai terveyspalveluilla on tulonjakovaikutuksia ja vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen muun muassa työmarkkinoilla. Nämä vaikutukset ovat usein kuitenkin hyvin monimonimutkaisia ja riippuvat myös muista palveluista, tulonsiirroista, verotuksesta tai muista taloudelliseen asemaan vaikuttavista seikoista, jotka eivät ole

kaupungin tarjoamia tai kaupungin kontrollissa. Tällaiset analyysit ovat kuitenkin hyödyllisiä kaupungin toimintojen suunnittelun taustatiedoiksi. Samoin on ajankäyttöanalyysin kohdalla, ne ovat mielenkiintoista tietoa monen kaupungin palvelun suunnittelussa. Palvelujen käyttäjien tarpeiden analyysi on erityisen relevantti kaupungin palveluissa. Muista menetelmistä budjetin osien luokittelu ja tasa-arvoraportit ja lausunnot vaativat sukupuolivaikutusten arviointia, joiden perusteella budjetin tasa-arvorelevanssia tai vaikutuksia voidaan raportoida.

Sukupuolittetun budjetoinnin lähestymistapoja tarkasteltaessa on hyvä huomata, että lähestymistavoissa on hyvin eri tasoisia menetelmiä. Esimerkiksi sukupuolivaikutusten arvioinnit tai palveluiden käyttäjien tarpeiden analyysi voivat keskittyä rajattuihin, yksittäisiin kohteisiin. Julkisten menojen kohdentumisen analyysi tai sukupuolinäkökulman integroiminen julkisen talouden hallintaan ovat taas selvästi yleisemmän tason toimintaa. Nämä mikro- ja makromenetelmät eivät kuitenkaan ole toisiaan pois sulkevia, vaan täydentäviä lähestymistapoja.

3 Helsingin kaupunkitasoinen talouden suunnittelu ja sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmien soveltaminen kaupunkitasolla

Yksi tehokkaimmista tavoista soveltaa sukupuolitietoista budjetointia on kokonaisvaltainen sukupuolinäkökulman integrointi. Tämä tarkoittaa, että sukupuolinäkökulma on mukana koko talouden suunnitteluprosessissa: suunnittelussa, toteutuksessa, raportoinnissa ja arvioinnissa. Tässä pilotissa ei ole mahdollista toteuttaa tällaista kokonaisvaltaista sukupuolinäkökulman integrointia jo pelkästään siitä syystä, että prosessi on jatkuvasti käynnissä, eli vaatii useamman vuoden ennen kuin sukupuolinäkökulma on mukana kaikissa prosessin vaiheissa. On kuitenkin tärkeä analysoida ja pitää mukana myös kokonaisnäkemystä siitä, mitä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen koko taloussuunnitteluprosessiin tarkoittaisi. Seuraavassa käydään läpi ensin kaupunkitasoinen taloussuunnitteluprosessi. Sen jälkeen tarkastellaan vuoden 2018 talousarviota sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen näkökulmasta. Lopuksi pohditaan, millä tavoin sukupuolinäkökulman voitaisiin integroida Helsingin kaupungin kaupunkitasoiseen taloussuunnittelu ja -raportointiprosesseihin.

3.1 Helsingin kaupungin taloussuunnittelu ja -seuranta

3.1.1 Taloussuunnittelun aikataulu

Kuntalain (410/2015) mukaan valtuuston on kunkin vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös kolmea tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Helsingin kaupungin talousarviossa määritellään kaupungin toiminnan menot ja tulot. Talousarvio sisältää myös Helsingin investointisuunnitelman kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Talousarvion lähtökohtana ovat kaupunginvaltuuston päättämä kaupunkistrategia.

Helsingissä talousarvioehdotuksen valmistelelee pormestari yhteistyössä kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston ja toimialojen kanssa ja se julkaistaan vuosittain lokakuussa. Talousarvioehdotus etenee ensin kaupunginhallituksen ja sitten kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi. Kaupunginvaltuusto hyväksyy talousarvion marraskuussa ja samalla taloussuunnitelman kolmeksi vuodeksi. Taloussuunnitelmassa esitetään kaupungin toimintojen kehittämistavoitteet ja selvitetään, miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Kaupunginvaltuusto päättää vuosittain talousarvion käsittelyn yhteydessä talousarvion sitovuustason. Vain valtuusto voi vuoden kuluessa muuttaa talousarvion sisältöä. Talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan ja valtuutetuille raportoidaan tilanteesta talouden ja toiminnan seurantaraporteissa kolme kertaa vuodessa.

Kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus päättää vuosittain myös talousarvion laatimisohteista ja noudattamisohteista. Talousarvion laatimisohteissa annetaan toimialoille, virastoille ja liikelaitoksille ohjeet talousarvion ja -suunnitelman laatimiseksi. Laatimisohteiden käsittelyn yhteydessä kaupunginhallitus voi hyväksyä talousarvion valmistelutyötä ohjaavia kannanottoja. Talousarvion laatimisohteiden yhteydessä annetaan

kaupunkitasoinen käyttötalouden kokonaisraami, jota määrittää väestönkasvuun, kustannustason nousuun ja tuottavuuden parantamiseen perustuva laskelma. Talousarvion lähtökohtana on kaupunkistrategiasta johdettu kaupunkitasoinen käyttötalouden kokonaisraami, jota ei voida ylittää. Lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksille ei osoiteta toimialakohtaista raamia, talousarvioehdotusten yhteensovitus tehdään kaupunkitasoisen kokonaisraamin puitteissa.

Tiivistetysti yleinen aikataulu on sellainen, että talousarvion raami ja laatimisohteet valmistuvat keväällä, yleensä toukokuussa. Pormestarin talousarvioehdotus julkistetaan lokakuussa, mikä tarkoittaa, että toimialat ovat valmistelleet talousarvioehdotuksensa lautakuntien hyväksyttäväksi ennen tätä. Kaupunginhallitus hyväksyy talousarvioehdotuksen lokakuussa ja kaupunginvaltuusto marraskuussa. Toimialat tekevät tulosbudjetinsa ja toimintasuunnitelmansa ennen vuoden loppua.

Kaupungin taloussuunnittelussa ja -ohjauksessa on kolme tasoa päällekkäin. Yksi on talousarvion valmistelu seuraavalle vuodelle, toinen kuluvan vuoden talousarvion toteutuminen ja seuranta ja kolmas on edellisen vuoden tilinpäätös ja arviointi. Nämä kolme tasoa ovat myös toimialojen taloussuunnittelussa ja -ohjauksessa.

3.1.2 Talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohteet

Toimialat saavat talousarvion laatimiseksi ohjeet. Kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston laatima talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohteet on yksi tärkeimmistä dokumenteista, joka ohjaa taloussuunnittelua⁴.

Talousarvioehdotuksen raami sekä laatimisohteet on laaja dokumentti, joka tarjoaa kehysten toimialojen suunnittelulle. Dokumentissa käydään läpi kaupunkistrategian toteuttaminen, seuraavan vuoden talousraami ja sen perustelut, talousarvion ja -suunnitelmien ohjeistus, henkilöstösuunnittelun ohjeistus, tiloihin ja investointeihin liittyvät ohjeet sekä taloutta ja toiminta koskevat yleiset ohjeet ja säännöt. Tämän lisäksi annetaan ohjeistusta erilliskysymyksistä kuten innovaatorahastosta tai osallistuvasta budjetoinnista sekä muodollisista asioista kuten määräajat, toimitettava aineisto ja ehdotusten tarkkuus.

3.1.3 Talouden ja toiminnan seuranta

Kaupunginkanslia julkaisee kolme kertaa vuodessa Helsingin talouden ja toiminnan seurantaraportin. Julkaisu sisältää muun muassa väestöennusteen, työllisyys- ja henkilöstötilastot, talousarvion toteutumisennusteet, toimintamenoennusteen toimialoittain, investoinnit ja sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisennusteet. Raportti sisältää myös kaupunkistrategian kaupunkitason mittarit, vaikkakin pääosa mittareista päivittyy kerran vuodessa tai harvemmin. Talouden ja toiminnan seurantaraportit löytyvät internet-osoitteesta https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/julkaisut/talouden_julkaisut.

Kaupungin toimintaa arvioi erikseen tarkastuslautakunta ja tarkastusvirasto. Tarkastuslautakunta on suoraan kaupunginvaltuuston alainen toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia Helsingin kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä ja kuntalain mukaisen arvioinnin suorittamisesta. Lautakunta valmistee kaupunginvaltuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, kuten kaupungin tilintarkastajan valinnan. Lautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston

⁴ Vuoden 2020 talousarviota koskevat ohjeet löytyvät osoitteesta https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2019/Vuoden_2020_talousarvioehdotuksen_raami_sek%C3%A4_talousarvio_%20ja_taloussuunnitelmaehdotuksen_2020_2022%20laatimisohteet_06052019.pdf.

kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet. Lisäksi lautakunnan tehtävänä on arvioida, onko kaupungin toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointiin liittyvät havainnot esitetään valtuustolle laadittavassa arviointikertomuksessa. Tarkastusvirasto avustaa lautakuntaa arviointitehtävän suorittamisessa.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman, joka määrittelee vuosittaisen arviointikertomuksen sisällön. Kaupunginhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Tarkastusvirasto, joka toimii suoraan tarkastuslautakunnan ja kaupunginvaltuuston alaisena, valmistelee vuosittaisen tarkastuskertomuksen suunnitelman mukaisesti.

Taulukko 1. Vuosien 2018–2021 arviointisuunnitelma

	2018	2019	2020	2021
Vuosittain toistuvat aiheet				
Tarkastuslautakunnan suositusten vaikuttavuus	x	x	x	x
Sitovien tavoitteiden toteutuminen	x	x	x	x
Talous	x	x	x	x
Arviointiteemat				
Strategia ja johtaminen	x	x	x	x
Omistajapolitiikka	x	x	x	x
Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy	x	x	x	x
Osallisuus ja avoimuus			x	x
Digitalisaatio ja sähköiset palvelut		x		x
Kaupungin vetovoima ja kansainvälisyys	x		x	x
Terveyttä ja hyvinvointia palveluista	x	x		x
Maankäyttö, asuminen ja liikenne		x		x
Rakennettu ympäristö ja ekologinen kestävyys	x		x	x

Taulukossa 1 on vuosien 2018–2021 arviointisuunnitelma. Tarkastuslautakunnan suositusten vaikuttavuus, sitovien tavoitteiden toteutuminen ja talous ovat vuosittain toistuvia aiheita. Tämän lisäksi kolmea muuta teemaa arvioidaan tarkastelujaksolla joka vuosi. Nämä teemat ovat strategia ja johtaminen, omistajapolitiikka sekä eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisy.

Arviointikertomus⁵ valmistuu vuosittain 30.4. mennessä ja sen hyväksymisestä päättää tarkastuslautakunta. Valmistumisen jälkeen arviointikertomuksesta pyydetään kaupunginhallituksen ja tarvittaessa muiden toimielinten lausunnot. Arviointikertomus ja siitä pyydetty lausunnot ovat valtuuston käsittelyssä kesäkuussa tilinpäätöksen yhteydessä.

5 Arviointikertomukset ovat saatavilla internetissä osoitteessa <https://www.arviointikertomus.fi/>.

3.2 Vuoden 2018 talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi

3.2.1 Vuoden 2018 talousarvion arvioinnin osa-alueet

Kuten aiemmin todettiin, Helsingin kaupunginvaltuusto edellytti toukokuussa 2018, että vuoden 2018 talousarvio arvioidaan sukupuolinäkökulmasta tasa-arvotoimikunnan lausunnon suositusten mukaisesti. Helsingin kaupungin talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi kokonaisuudessaan on erittäin laaja tehtävä. Tässä arviointia lähestytään sellaisten arviointimenetelmien kautta, joita on mahdollista soveltaa jälkikäteen tilanteessa, jossa tietoja ei ole erikseen kerätty sukupuolivaikutusten arviointia varten, ja jossa laajoja, kaikkia palveluista koskevia sukupuolivaikutusten arviointeja ei ole mahdollista tehdä.

Talousarviota voidaan indeksoida tai luokitella tasa-arvorelevanssin mukaan, varsinkin jos talousarvio on tehty sellaisella tasolla tai luokittelulla, että tasa-arvonäkökulma on mahdollista arvioida. Vuoden 2018 koskevan talousarvion euromääräiset luvut on laadittu sellaiseen muotoon, että luvuista ei ole mahdollista arvioida niiden tasa-arvorelevanssia. Toimialatasolla talousarvion budjettitaulukoissa esitetään vain tulot ja menot. Koska näitä lukuja ei ole mahdollista analysoida sukupuolinäkökulmasta, on tällaisessa jälkikäteisessä arvioinnissa käytettävä muita menetelmiä.

Ruotsalainen naisjärjestöjen katto-organisaatio Sveriges Kvinnolobby on tehnyt lyhyen oppaan talousarvioiden sukupuolivaikutusten arvioimiseksi. Tämä on yksi esimerkki hyvin käytännönläheisestä lähestymistavasta budjettien sukupuolivaikutusten arviointeihin. Kvinnollobbyn (2018, 9–16) oppaassa on kuusi vaihetta.

1. Tarkista kokonaisuus sanahalla

- Budjettidokumentin läpikäyminen ja sen tarkastaminen mainitaanko siellä esimerkiksi sanoja tasa-arvo, sukupuoli, naiset, miehet, pojat tai tytöt
- Jos näitä sanoja käytetään, missä yhteydessä, kuinka usein ja missä osassa budjettia?
- Mitä puuttuu?

2. Tarkista johdantotekstit, yleiset analyysit ja ohjaustekstit

- Taulukoiden ja datan läpikäyminen
- Katso perustuvatko taulukot yksilödataan, ovatko ne sukupuolen mukaan jaoteltu ja jos eivät, mitä puuttuu? Sisältävätkö analyysit arvioita tasa-arvoon liittyen ja jos eivät, mitä puuttuu?

3. Tarkista budjetti kokonaisuudessaan

- Käykö taulukoista ja tekstistä ilmi käyttötalouden vaikutukset miehiin ja naisiin, tyttöihin ja poikiin?
- Käykö investointibudjetista ilmi, miten miehet ja naiset tai tytöt ja pojat ovat osallisia siinä ja miten eri ryhmät hyötyvät?
- Mitä puuttuu?

4. Tarkista toimikuntien ja lautakuntien, johtokuntien ja yhtiöiden toimintaohjeet ja toimeksiannot

- Käykö toimintaohjeista ilmi, miten resurssit jaetaan ja mitä vaikutuksia niillä on miehiin ja naisiin?
- Onko toimeksiannoissa ja toimintaohjeissa jotain tiettyjä haasteita tasa-arvon näkökulmasta?
- Mitä puuttuu?

5. Tarkista näkyvätkö miehet ja naiset tavoitteissa ja mittareissa

- Käykö ilmi, että yleiset tavoitteet saavuttavat kaikki sukupuolet?
- Ovatko tavoitteet sukupuolisokeita?
- Käykö ilmi, että tavoitteita seurataan sukupuolittain?
- Onko tavoitteissa sellaisia ääneen lausuttuja tavoitteita, joiden päämääränä on epätasa-arvon poistaminen?
- Jos näin ei ole, mitä puuttuu?

6. Tarkista onko budjetissa toimenpiteitä tai suosituksia toimenpiteiksi, joilla tasa-arvo saavutetaan

- Huomioivatko nämä tavoitteet tai toimenpiteet molemmat sukupuolet?
- Heijastuvatko kansalliset tasa-arvotavoitteet budjettidokumentissa? (Sveriges Kvinnolobby 2018.)

Helsingin kaupungin vuotta 2018 koskevat talousarvio mainitsee tasa-arvon seitsemän kertaa, kolme näistä on kaupunkistrategiassa, joka on kokonaisuudessaan osa talousarviota. Kaupunkistrategiassa kerran viitataan suoraan sukupuolten tasa-arvoon, kerran yleisesti tasa-arvoon ja kerran koulutuksen tasa-arvoon. Muissa neljässä talousarvion tasa-arvomaininnassa kaksi kertaa viitataan henkilöstön tasa-arvoon ja kaksi kertaa koulutuksen tasa-arvoon.

Varsinaisessa talousarviotekstissä sukupuolten tasa-arvosta puhuminen on siis erittäin ohuesti läsnä. Talousarviossa ei puhuta miehistä ja naisista tai tytöistä tai pojista, eikä esimerkiksi yksilöpohjaisia mittareita tarkastella sukupuolen mukaan. Menojen tai investointien jakautumista ei tarkastella tasa-arvon näkökulmasta, eikä esimerkiksi toimialoilla ole ääneen lausuttuja tasa-arvotavoitteita. Myöskään sukupuoli sanana ei esiinny juurikaan dokumentissa. Siihen viitataan kaksi kertaa. Ensimmäinen viittaus on kaupunkistrategian suora sukupuolten tasa-arvoa koskeva toimenpide koskien tutkimuspohjaista sukupuolivaikutusten arviointi. Toinen viittaus on sosiaali- ja terveystoimialan osiossa. Heillä palvelujen vaikuttavuutta mitataan myös sukupuoli- ja yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Voidaan pohtia, miten paljon tasa-arvon erityistoimia tai esimerkiksi sukupuolten mukaan jaoteltuja tietoja halutaan ja voidaan sisällyttää dokumenttiin, jossa joudutaan käymään läpi laaja joukko asioita, ja jolla on jo muodollisesti paljon vaatimuksia. On kuitenkin selvää, että jo tämä lyhyt tarkastelu osoittaa, että kaupunkistrategiaan kirjattu tasa-arvonäkökulman läpäisevyys ei toteudu vuoden 2018 talousarviodokumentissa.

Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin sitovia toiminnan tavoitteita, mikä on yksi tapa analysoida, miten sukupuolten tasa-arvo on sisällytetty talousarvioon. Sitovat toiminnan tavoitteet ohjaavat toimintoja ja saavat prioriteetin erilaisissa toimintoja ja palveluita koskevassa suunnittelussa ja toteutuksessa. Siten sitovat toiminnan tavoitteet vaikuttavat myös resurssien ohjautumiseen. Näitä tavoitteita tarkastellaan toimialoittain ja vain sillä tasolla, millä ne esitetään kaupunkiyhteisessä talousarviossa. Mikäli tavoitteita mitataan tarkemmalla tasolla toimialoilla, se ei tule esille tässä tarkastelussa. Kaikki tässä luetellut toimialojen tavoitteet ja mittarit ovat vuoden 2018 budjettikirjasta, joka on saatavilla osoitteessa https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2017/HKI_TA_2018_web.pdf

3.2.2 Sitovien tavoitteiden arviointi

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala

Tavoite 1: Helsingissä joustavat elinikäisen oppimisen polut ottavat huomioon erilais- ten oppijoiden tarpeet

Mittarit:

- Varhaiskasvatus: Jokaiselle lapselle on laadittu uuden varhaiskasvatussuunnitelman mukainen lapsen varhaiskasvatussuunnitelma.
- Perusopetus: Portfolio-oppimista toteutetaan kaikissa peruskouluissa. Oppijan oppimisprosessi nähdään kokonaisuutena ja portfolio seuraa oppijan mukana koko hänen oppimispolkunsa ajan.
- Lukiot: Opiskelijat laativat urasuunnitelman ohjaushenkilöstön tuella ensimmäisen vuoden loppuun mennessä.
- Ammatillinen koulutus: Jokaiselle opiskelijalle on laadittu henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, joka sisältää puuttuvan osaamisen hankkimistavan.
- Vapaa sivistystyö: suunnitellaan ja otetaan käyttöön opitun tunnistamisen ja tunnustamisen menetelmät.

Tavoite toteutuu, jos kolmessa mittarissa saavutetaan asetettu tavoitetaso.

Tavoite 2: Tehostetaan toimialan yhteistä tilankäyttöä

Mittari:

- Päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten tilankäyttöä tehostetaan järjestämällä opetusta koulun/oppilaitoksen ulkopuolella 5 % ja neljä suomenkielisen esiopetuksen ryhmää käynnistyy peruskoulujen tiloissa.

Näistä tavoite yksi kytkeytyy myös sukupuolten tasa-arvoon, vaikkakaan sitä ei lausuta tässä yhteydessä ääneen. Kunkin oppijan tarpeet huomioiva toiminta tulisi olla myös sukupuolisensitiivistä ja pyrkiä löytämään jokaisen lapsen ja nuoren vahvuudet sukupuolesta riippumatta. Mittarit tälle tavoitteelle ovat prosessiin liittyviä, eivätkä siten kerro tasa-arvon edistymisestä. Se, että kaikille lapsille ja nuorille laaditaan erilaisia oppimiseen liittyviä suunnitelmia, ei vielä takaa tasa-arvoista toimintaa. On ymmärrettävää, että tällä taloussuunnittelun tasolla halutaan selkeitä mittareita, joita voidaan esittää numeraalisessa muodossa. Olisi kuitenkin suositeltavaa, että erilaisille suunnitelmille ja portfolioille tehtäisiin jossain vaiheessa myös laadullinen sukupuolivaikutusten arviointi.

Tavoitteessa kaksi ei tässä yhteydessä ole sukupuolirelevanssia.

Kaupunkiympäristön toimiala

Kaupunkiympäristön sitovat tavoitteet jakautuvat viiteen osa-alueeseen, jotka ovat kaupunkirakenne, rakennukset, asuntotuotanto, pelastuslaitos ja liikennelaitos.

1. Kaupunkirakenne

- Laaditaan MAL-sopimuksen ja AM-ohjelman mukaisesti asemakaavoja asuntotuotantoon vähintään 600 000 kerrosneliometriä pääosin raideliikenteen palvelualueelle. Kerrosalasta on täydennysrakentamista vähintään 240 000 kerrosneliometriä.
- Asuntotuotantoon luovutetaan rakennusoikeutta vähintään 380 000 kerrosneliometriä.
- Jalankulku-, pyöräily- ja joukkoliikennematkojen yhteenlaskettu osuus kaikista matkoista kasvaa verrattuna viiden edellisen vuoden keskiarvoon.
- Rakennetaan ja otetaan käyttöön toimialan asiakastyytyväisyyden mittausjärjestelmä.

Kahden ensimmäisen tavoitteen mittarina on kerrosneliömetrit ja näiden osalta sukupuoli ei ole relevantti.

Jalankulkua- pyöräily- ja joukkoliikennematkoja koskevaa tavoitetta voidaan tarkastella sukupuolittain. On tunnettua, että naiset käyttävät enemmän joukkoliikennettä ja miehet yksityisautoilevat enemmän. Tämä on todettu myös Helsingissä (ks. HSL 2019). Tässä sukupuolinäkökulman integroiminen tavoitteeseen toisi tehoa toimenpiteisiin, sillä miesten joukosta löytyy enemmän potentiaalisia joukkoliikenteen käyttäjiä ja toimenpiteitä voitaisiin räätälöidä paremmin. Samoin asiakastyytyväisyydestä saadaan enemmän tietoa, mikäli sitä tarkastellaan sukupuolittain.

2. Rakennukset

- Energiansäästö tavoite ulkovalaistuksen ja toimitilojen osalta on 3 prosenttia toimitilojen ja ulkovalaistuksen vuoden 2015 energiankulutuksesta.
- Vuoden 2018 aikana laaditaan kaupungin toimitilakiinteistöjen korjausvelan hallintasuunnitelma ja esitys sen seurannasta.
- Tyhjien tilojen osuus vuokrattavissa olevasta toimitilakannasta on enintään 4 prosenttia.

Rakennuksia koskevat tavoitteet eivät sisällä tasa-arvorelevanssia.

3. Asuntotuotanto

- Asuntotuotanto rakennuttaa 1 500 asuntoa.

Asuntotuotantoa koskevassa tavoitteessa ei ole tasa-arvorelevanssia.

4. Pelastuslaitos

- Onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä omatoimisen varautumisen kehittämiseksi kuntalaisiin sekä alueella toimiviin tahoihin kohdistetaan turvallisuuteen ja onnettomuusriskien hallintaan liittyviä toimenpiteitä. Vuoden 2017 tavoitteena on vähintään 8 600 turvallisuuspistettä.

- I-riskialueella pelastustoiminnan keskimääräinen lähtö- ja ajoaika kohteeseen ensimmäisellä 1+3 vahvuisella yksiköllä on enintään 6 minuuttia vähintään 50 %:ssa tehtävistä.
- Ensihoidon tavoittamisviive on enintään 8 minuuttia vähintään 70 %:ssa kiireellisyysluokkien A ja B tehtävistä.

Kuntalaisiin kohdistuvissa toimissa on sukupuolinäkökulma, koska kohderyhmänä on ihmiset. Miesten ja naisten kohtaamat onnettomuudet voivat olla erilaisia ja sen vuoksi ehkäisevässä toiminnassa tulisikin ottaa sukupuoli huomioon. Lähtö- ja ajoaikaa koskevassa tavoitteessa ei ole sukupuolirelevanssia, mutta ensihoidon tavoittamisviivettä voidaan tarkastella myös sukupuolinäkökulmasta. On olemassa tutkimuksia, joissa on käynyt ilmi, että ensihoidon potilaan sukupuolella on merkitystä siinä millaista ja kuinka nopeasti apua saadaan (ks. esim. Lewis & ym. 2019 ja Rubenson Wahlin & ym. 2016). Tässä tavoitteena on, että tavoittamisviive on enintään 8 minuuttia, mutta voitaisiin tarkastella laajemmin, millaisia eroja ensihoidon prosessissa on sukupuolen mukaan.

5. Liikennelaitos (HKL)

- Tilikauden tulos on vähintään nolla.
- Liikennöintikustannukset per paikka-km laskevat (positiivinen tuottavuuskehitys)
- Raitio- ja metroluokkien asiakastytyväisyys säilyy vähintään vuoden 2016 tasolla (raitio 2016: 4,04; metro 2016: 4,19)
- Raitio- ja metroluokkien luotettavuus säilyy vähintään vuoden 2016 tasolla (raitio 2016: 99,84 %; metro 2016: 99,84 %)
- Matkustajien kokema järjestys ja turvallisuus säilyy vähintään vuoden 2016 tasolla (raitio 2016: 4,22; metro 2016: 4,18)

Asiakastytyvyyttä voidaan mitata myös sukupuolittain ja tämä toisi lisää relevanttia tietoa suunnittelun tueksi. Samoin matkustajien kokema järjestys ja turvallisuus ovat sukupuolittuneita ilmiöitä. Tunnetusti naiset tuntevat enemmän turvattomuutta esimerkiksi julkisissa liikennevälineissä. Tässä tulisi siis kiinnittää huomiota turvallisuuden sukupuolittuneisuuteen. Samoin olisi hyvä huomioida sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt, jotka kohtaavat väkivaltaa, häirintää ja muuta epäasiallista kohtelua julkisissa kulkuneuvoissa.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala

- Tiedolla johtaminen: Monipuolista tietoa hyödyntävän toimintatavan käyttöön ottaminen toimialalla. Tavoitteen toteutumisen mittarina ovat tiedolla johtamisen tavoitteiden ja mittareiden valmistuminen, tiedolla johtamisen käytäntöjen kuvaus sekä toimintatavan käyttöön ottaminen vuoden 2018 aikana.
- Asiakaskokemus: Toimialan eri palvelujen kohderyhmät määrittellään asiakastunteukseen perustuvien motivaatiopohjaisten kävijäprofiilien avulla. Kullekin palvelulle määrittellään asiakaslupaukset ja tavat arvioida asiakaskokemuksen laatua. Tavoitteen toteutumisen mittarina on asiakaslupausten ja ensimmäisten asiakaskokemuseräiden valmistuminen. Näitä käytetään lähtötietoina sekä niiden pohjalta laaditaan vuoden 2019 sitovia toiminnallisia tavoitteita.
- Digitaalisuus: Toimialan palveluissa toteutetaan rajattu kokeilu eri palveluja yhdistävästä digitaalisesta asiakkuudesta, jolla lisätään toimialan palvelujen saavutettavuutta. Kokeilun tulokset ovat koko kaupunkiorganisaation käytössä. Tavoitteen toteutumisen mittarina ovat kokeilun toteuttaminen.

Tiedolla johtamisen tavoitteessa ei sinällään ole sukupuolirelevanssia, mutta olisi tärkeää, että myös sukupuolinäkökulma kulkisi mukana kaikessa tiedolla johtamisen käytännöissä.

Asiakaskokemuksen kehittämisessä sukupuoli on relevantti. Kulttuurin ja vapaa-ajanpalveluista monet ovat tavalla tai toisella sukupuolittuneita ja sukupuolen mukaan ottaminen kävijäprofiileja kehiteltäessä ja asiakaskokemuksia arvioitaessa olisi tärkeää.

Digitaalisuuden kehittämisessä asiakkaiden sukupuolella voi olla merkitystä. Sen vuoksi digitaalista asiakkuutta kokeiltaessa ja tuloksia analysoitaessa sukupuoli tulisi ottaa huomioon ja varmistaa, että vinoumia ei pääse syntymään.

Sosiaali- ja terveystoimiala

Sosiaali- ja terveystoimialalla sitovat toiminnan tavoitteet on jaettu kahteen ryhmään.

1. Sosiaali- ja terveystoimialan palvelut

- Erityistä tukea tarvitsevien lasten palveluja lisätään ja kehitetään peruspalveluissa, ja lastensuojeluasiakkaiden määrä vähenee vuoteen 2017 verrattuna.
- Aikuisosasto- ja palvelutarpeen arviointien määrä kasvaa 20 % suhteessa asiakasmäärään vuoteen 2017 verrattuna.
- Kehitysvammaisten asumispalveluissa itsenäisesti asuvien osuus kasvaa 2 %-yksikköä vuoteen 2017 verrattuna.
- Asiakas pääsee lääkärin kiireettömälle vastaanotolle keskimäärin 10 vuorokauden sisällä ($T3 \leq 10$ vrk eli kolmas vapaa ajanvarausaika kalenteripäivissä, odotusaikojen mediaani).
- Asiakas pääsee hammaslääkärin kiireettömälle vastaanotolle alle kolmessa kuukaudessa ($T3 \leq 90$ vrk eli kolmas vapaa ajanvarausaika kalenteripäivissä, odotusaikojen mediaani).
- Psykiatrisessa avohoidossa olevien potilaiden sairaalapäivien määrä vähenee vuoteen 2017 verrattuna avohoidon laadullisella kehittämisellä ja sen eri muotoja vahvistamalla.
- Kotona asumista tuetaan palveluita vahvistamalla niin, että kotona asuvien osuus 75 vuotta täyttäneistä nousee vuoteen 2017 verrattuna.
- Laitoshoidossa olevien osuus 75 vuotta täyttäneistä laskee ja palveluasumisessa olevien osuus nousee vuoteen 2017 verrattuna.
- Sähköinen asiointi kasvaa vähintään 20 % vuoteen 2017 verrattuna.
- Asiakaskokemus paranee terveysasemilla ja kotihoidossa vuoteen 2017 verrattuna.

Sosiaali- ja terveystoimialan kaikki sitovat tavoitteet liittyvät ihmisten palvelemiseen ja sen vuoksi ne ovat tasa-arvon kannalta relevantteja. Tavoitteissa ei mainita, että toteutumista seurataan sukupuolittain. Eri palveluissa sukupuoli on eri tavalla oleellinen, mutta kaikissa palveluissa voisi olla myös sukupuolitietoinen seuranta, joka parantaisi palvelujen kehittämistä ja kohdentamista.

2. Toimeentulotuki

- Ehkäisevän toimeentulotuen budjetista kohdennetaan ehkäisevänä tukena vähintään 45 % lapsiperheille.

Toimeentulotuen osalta tarkastelun kohteena on lapsiperheet ja perhekunnittainen tieto ei ole sukupuolittunutta. Palvelun kohdalla on kuitenkin sukupuolirelevanssia ja sukupuolinäkökulman yhdistäminen tavoitteeseen ja siihen liittyviin mittareihin antaisi lisätietoa palvelun kehittämiseksi. Esimerkiksi yksinhuoltajuus on sukupuolittunutta ja

he ovat taloudellisesti haavoittuvammassa asemassa, eli tavoitteen ja siihen liittyvien toimenpiteiden suunnittelussa sukupuolinäkökulma tuo lisätietoa.

Sosiaali- ja terveystoimialalla vuonna 2018 oli myös kaksi muuta budjettikohtaa ("Apotti ja Sote ja maakuntaudistus" sekä "Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri"), mutta niiden kohdalla ei ollut kirjattu sitovia toiminnan tavoitteita.

Keskushallinto

Keskushallinnon osalta tarkastellaan vain niitä kokonaisuuksia, joilla on sitovia toiminnan tavoitteita.

Tarkastuslautakunta ja -virasto

- Tarkastuslautakunnan arviointisuunnitelmaan sisältyvistä vuosittain vaihtuvista aiheista vähintään 60 prosenttia liittyy kaupunkistrategiassa asetettujen linjausten tai tavoitteiden arviointiin.

Tarkastuslautakunnan tavoitteella ei suoraan ole tasa-arvorelevanssia. Arviointitoimintaa suunniteltaessa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen voitaisiin ottaa huomioon, jotta sukupuolten tasa-arvo olisi kaupunkistrategian mukaisesti läpileikkaava periaate.

Kaupunginkanslia

- Vuonna 2018 rakennetaan 6 000 uutta asuntoa. Kaupunkistrategian mukaisesti vuosina 2019–2021 rakennetaan vuosittain 7 000 uutta asuntoa. Rakentamisen tilannetta seurataan rakennusvalvonnan ylläpitämästä kuntarekisteristä.
- Elinkeinopolitiikan tavoitteena on, että yksityisen sektorin työpaikkamäärä kasvaa pitkällä aikavälillä yhtä nopeasti kuin asukasluku.
- Tavoitteena on, että 60 % kaupunginvaltuuston ja -hallituksen päätettäväksi tulevista asioista käsitellään enintään 100 päivässä.
- Tavoitteena on, järjestää työttömille helsinkiläisille palvelua työpaikoilla yhteensä 3 500 työttömälle. Palvelut ovat:
 - Palkkatuettu työ kaupunkityönantajan ja muiden työnantajien järjestämänä, yhteensä 2000 henkilölle.
 - Palkkatuettu oppisopimus kaupunkityönantajan ja muiden työnantajien järjestämänä, yhteensä 300 henkilölle.
 - Työkokeilu kaupunkityönantajan ja muiden työnantajien järjestämänä, yhteensä 1 200 henkilölle.
- Hankintakilpailutukset, joissa ympäristö- ja tai vastuullisuusnäkökulma on huomioitu kaupungin kestäviä ja vastuullisia hankintoja määrittelevien ja ohjaavien linjausten mukaisesti (% yhteishankinnoista ja kaupunginkanslian hankinnoista). Vuonna 2018 ympäristö- ja tai vastuullisuusnäkökulman huomioivia hankintoja on 65 %. Vuonna 2019 pyritään tavoitteeseen 70 % ja 2020 tavoitteeseen 75 %.

Kolmessa ensimmäisessä tavoitteessa ei ole tasa-arvorelevanssia. Palkkatuessa ja työkokeilussa voi olla sukupuolivaikutuksia. Tässä yhteydessä ei mainita esimerkiksi mille aloille palkkatuki suunnataan. Kuten on tunnettua Suomessa työmarkkinat ovat hyvin segregoituneita, siten on suuri merkitys mille toimialoille tuet ja työkokeilut suunnataan.

Hankintaa koskevassa tavoitteessa mainitaan vastuullisuusnäkökulma. Hankintojen kestävyttä koskeva opas (Helsingin kaupunki 2015) sisältää jo sukupuolten tasa-arvon

yhtenä kestävä ja vastuullisen hankintatoimen osana ja siten tämä tavoite sisältää myös sukupuolten tasa-arvon edistämisen.

Palvelukeskusliikelaitos

- Sitovana toiminnallisena tavoitteena on asiakastyytyväisyys vähintään 3,5 (asteikolla 1–5).

Niissä tapauksissa, joissa asiakkaat ovat yksittäisiä ihmisiä (eivätkä esimerkiksi kaupungin sisäisiä yksiköitä), asiakastyytyväisyyttä voitaisiin tarkastella myös sukupuolen mukaan syvällisemmän tiedon saamiseksi.

Rakentamispalveluliikelaitos (Stara)

- Energiensäästötavoite on 14 % vuoden 2010 energiankulutuksesta mukaan lukien aiempien vuosien säästötavoitteet. Tavoitteeseen sisältyvät sähkön- ja kaukolämmön kulutus.
- Työhyvinvointia kehitetään siten, että sairauspoissaolojen määrä vähenee vuodesta 2017 vähintään 0,2 prosenttiyksikköä.

Työhyvinvointia yleisesti ja sairauspoissaoloja olisi hyvä tarkastella sukupuolen mukaan, sillä näissä voi olla sukupuolittuneita ilmiöitä. Sairauspoissaolojen sukupuolittuneisuudesta on tutkimustietoa Suomesta (ks. esim. Blomgren & Jäppinen 2018, Jäppinen 2017 ja Blomgren 2016) ja vaikuttavien toimenpiteiden suunnitteluun olisi tärkeää saada tietoa myös sukupuolen mukaan.

Taloushallintopalveluliikelaitos

- Tilikauden tulos $\geq 30\,000$ €
- Asiakastyytyväisyys 3,85 asteikolla 1–5 (toteutunut 3,67 vuonna 2016).

Tilikauden tulostavoitteessa ei ole tasa-arvorelevanssia, mutta asiakastyytyväisyyttä tulisi tarkastella myös sukupuolen mukaan tarkemman tiedon saamiseksi.

Työterveysliikelaitos (Työterveys Helsinki)

- Sitovana toiminnallisena tavoitteena on asiakaskokemusta kuvaavan nettosuositte-luindeksin (NPS) taso 70. NPS ennustaa todennäköisyyttä suositella tai käyttää palvelua uudelleen. Indeksien arvo määritetään suosittelijoiden (tyytyväiset) ja tyytymättömien (arvostelija) asiakkaiden välisenä erotuksena. Asiakaskokemusta mitataan eri asiakasryhmistä.

Työterveys Helsinki on ainoa, joka vuoden 2018 talousarviossa mainitsee, että asiakaskokemusta mitataan eri asiakasryhmistä. Vaikka tässä ei mainita sukupuolta, se osoittaa tietoisuutta, että eri ryhmillä voi olla hyvinkin erilaisia asiakaskokemuksia ja jotta vaikuttavia toimenpiteitä voidaan suunnitella, tulee olla tarpeeksi tarkkaa tietoa.

Muut kaupungin yhteisöt

Vuonna 2018 Helsingin kaupungilla oli kaupunkikonsernin puitteissa määräysvalta 68 tytäryhtiössä ja 11 tytärsäätiössä. Kaupunkikonserniin kuuluvia yhtiöitä ja säätiöitä käy-

tetään täydentämään kaupungin palvelutuotantoa ja hoitamaan eräitä muita konsernin tehtäviä. Kaupunkikonsernin talouden kannalta merkittävimmät tytäryhteisöt ovat Helen Oy / Helen-konserni, Helsingin kaupungin asunnot Oy, Helsingin Satama Oy / Helsingin Satama -konserni ja Palmia Oy. Talousarviossa on asetettu tytäryhteisökohtaisia tulostavoitteita kaupungin avustusta saaville tytäryhteisöille sekä muille keskeisimmille tytäryhteisöille. Tässä yhteydessä ei käydä tarkemmin läpi kaupunkikonsernin yhteisöjen tavoitteita. Voidaan kuitenkin todeta, että kaikilla yhteisöillä ei ole sitovia tavoitteita. Niillä yhteisöillä, joilla on sitovia tavoitteita, tavoitteet liittyvät lähinnä kiinteistöjen ylläpitokustannuksiin, joilla ei ole tasa-arvorelevanssia. Ne sitovat tavoitteet, jotka liittyvät yhteisön muuhun toimintaan, eivät myöskään ole sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta relevantteja. Esimerkiksi Helen Oy:n sitova tavoite on omistajan päätöksen mukaisen kehitysohjelman toteuttaminen suunnitelman mukaisesti. Finlandia-talo Oy:n sitova tavoite on varautuminen kiinteistön peruskorjaukseen. Kaupunkikonsernin yhteisöjen muissa kuin sitovissa tavoitteissa sen sijaan on paljon toiminnan tavoitteita, joilla on sukupuolinäkökulma liittyen etenkin asiakastytytyväisyyteen.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuoden 2018 talousarviossa ei ole suoria sukupuolten tasa-arvon edistämiseen osoitettuja sidottuja toiminnallisia tavoitteita. Kaupunkistrategian mukaisesti sukupuolten tasa-arvon tulisi olla läpileikkaava periaate, mutta se ei näy ainakaan tässä yleisen tason tavoiteasettelussa tai taloussuunnittelussa. Ainoastaan Työterveys Helsinki viittaa eri asiakasryhmiin ja vastuullisten hankintojen opas sisältää myös sukupuolten tasa-arvon näkökulman. Sekä suoritteiden että toiminnallisten tavoitteiden mittareiden tarkastelu sukupuolittain aina kun se on mahdollista, olisi yksinkertainen keino tuoda arvokasta lisätietoa kyseisistä tavoitteista.

3.3 Yhteenvetoa sukupuolittietoisesta budjetoinnista menetelmistä kaupunkitasolla

Talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohteet

Kuten aiemmin todettiin, talousarvioehdotuksen laatimista koskevat ohjeet on laaja dokumentti, joka ohjaa toimialojen taloussuunnittelua. Se on siten myös yksi keskeinen dokumentti, jossa sukupuolittietoista budjetointia voitaisiin toteuttaa. ”Vuotta 2020 koskevan talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2020–2022 laatimisohteet” (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto 2019) sisältää maininnan sukupuolivaikutusten arvioinnista. Ohjeiden mukaan ”toimialojen tulee vuoden 2020 talousarvioehdotuksen laadinnan yhteydessä kehittää ja kokeilla malleja tunnistaa ja huomioida talousarvion vaikutukset lapsiin (Khs 30.8.2017 §308). Lisäksi talousarvion vaikutusarviointia tulee tehdä esimerkiksi sukupuolivaikutusten, terveys- ja hyvinvointivaikutusten, sosiaalisten vaikutusten, yritysvaikutusten ja ympäristövaikutusten näkökulmasta” (Helsingin kaupunki, kaupungin kanslia, talous- ja suunnitteluosasto 2019, 14). Tämän lisäksi sukupuolivaikutusten arviointi on mainittu muiden vaikutusten arviointien yhteydessä liitteessä 1, jossa ohjeistetaan toimintaympäristön vaikutusten arvioinnista. Sukupuolittietoisesta budjetoinnista edistämiseksi on hyvä, että sukupuolivaikutusten arviointi on mainittu vaikutusten arviointien yhteydessä. Jotta tämä toteutuisi kaikkien toimialojen taloussuunnittelussa, tarvittaisiin siitä kuitenkin tarkempaa ohjeistusta ja neuvontaa.

Laatimisohejeessa ja raamidokumentissa olisi mahdollisuuksia ohjeistaa sukupuolittaisesta budjetoinnista tarkemmin. Dokumenttiin olisi mahdollista sisällyttää suoria tasa-arvolausumia tai tavoitteita. Esimerkiksi erilliskysymyksiä käsittelevä luku (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto 2019, 33–35) sisältää kohdan ympäristöasioiden hallinnasta ja seurannasta. Kyseisessä kohdassa todetaan muun muassa, että toimialojen, virastojen ja liikelaitosten tulee asettaa ympäristöä koskevia sitovia tai toiminnallisia tavoitteita toimintasuunnitelmakaudelle 2020–2022 ottaen huomioon kaupunkistrategian ympäristötavoitteet sekä kaupungin ympäristöpolitiikan tavoitteet (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto 2019, 34). Samalla tavoin sukupuolten tasa-arvoa koskien olisi mahdollista sisällyttää ohjeistusta siitä, miten sukupuolinäkökulma sisällytetään talousarvioon ja toiminnallisiin tavoitteisiin sekä miten sitä tulisi seurata.

Toinen kohta, jossa tasa-arvonäkökulma voisi olla läsnä, on taloutta ja toimintaa koskevat ohjeet ja säännöt (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto 2019, 36–40). Luku painottuu taloudenhoidon periaatteisiin, joilla varmistetaan taloudellisesti kestävä ja läpinäkyvä kuntatalous. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin mahdollista myös viitata sukupuolten väliseen tasa-arvoon esimerkiksi liittyen tavoitteiden asettamiseen. Selkeiden tavoitteiden pyrkimyksenä on tuloksellisuus, jota mitataan sekä laadullisesti että määrällisesti. Tavoitteiden asettamisesta todetaan myös: ”Toiminnan tavoite on talousarviossa kaupunginvaltuuston tehtäväkohtaisesti asettama määrärahan käyttötarkoitusta, palvelutuotannon määrää tai laatua tai toiminnan kehittämistä ohjaava tavoite.” (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto 2019, 38). Tasa-arvolaki edellyttää palvelujen tasa-arvoista saatavuutta sekä niiden olosuhteiden muuttamista, jotka estävät tasa-arvoa. Tältä osin sukupuolittaisen budjetoinnin näkökulmasta olisikin tärkeää kytkeä sukupuolten tasa-arvo palvelutuotannon laadun mittaamiseen ja toiminnan kehittämiseen myös talousarviossa.

Toiminnan seurannan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen lisäksi on hyvä huomata, että myös henkilöstöä koskevassa osiossa on tasa-arvoon liittyviä teemoja. Helsingin kaupungin erillinen henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma vuosille 2019–2021⁶ sisältää tarkat tavoitteet ja toimenpiteet henkilöstöpoliittisen tasa-arvon edistämiseen, ja tämä suunnitelma olisikin hyvä kytkeä osaksi talousarviota. Talousarvion laatimisohejeissa (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto 2019, 25) todetaan, että ”Kaupunki tekee lisäksi kartoituksen henkilöstön ja henkilöstöryhmien palkkaukseen liittyvistä keskeisistä kehittämistarpeista, joiden pohjalta valmistellaan pidemmän aikavälin palkkakehityssuunnitelma.” Sukupuolten tasa-arvon olisi hyvä olla yksi ohjaava periaate palkkausjärjestelmiä kehitettäessä. Tähän kuuluu henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman mukaisesti esimerkiksi läpinäkyvä palkka- ja palkitsemispolitiikka (ks. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, Henkilöstöosasto 2019, 10–11).

Strategiamittarit

Kuten luvussa 3.1.2. todettiin, kaupunkistrategian kaupunkitason mittarit raportoidaan neljä kertaa vuodessa osana talouden ja toiminnan seurantaraporttia. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvät strategiamittarit koskevat kaupungin henkilöstöä: niiden osuus, jotka ovat kokeneet syrjintää sukupuolen perusteella ja niiden osuus, jotka ovat kokeneet seksuaalista häirintää. Strategiamittareissa ei ole yleistä sukupuolten tasa-arvoa tai kaupungin palvelujen tasa-arvoa mittaavaa mittaria. Olisikin hyvä pohtia, miten sukupuolten tasa-

⁶ Helsingin kaupungin henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma on uusittu kesällä 2019 ja se löytyy osoitteesta <https://dev.hel.fi/maatokset/media/att/9f/9f6ab3c5bd333f2b693a1ce5ae78094fa2c81843.pdf>. Myös palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelma on uusittu vuonna 2019 ja löytyy osoitteesta <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Tasa-arvo/palveluiden-tasa-arvo-suunnitelma-helsinki-2019-2021.pdf>.

arvon kehittymistä voitaisiin jatkossa mitata ja sisällyttää tasa-arvomittari myös strategiamittaristoon. Kaupunkistrategian kirjaus sukupuolten tasa-arvosta tarkoittaa, että se pitäisi olla läpileikkaavana periaatteena kaikessa toiminnassa, mutta nykyisillä strategiamittareilla se ei tule esille.

Arviointitoiminta

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta ja sitä avustava tarkastusvirasto tekevät vuosittain kattavaa talouden ja toiminnan arviointia. Vuosien 2019–2021 arviointisuunnitelmasta nähdään (ks. taulukko 1 luvussa 3.1.3.), että sukupuolten tasa-arvo ei näy arviointisuunnitelmassa, vaikkakin arviointikertomuksessa⁷ on joinakin vuosina ollut sukupuolten tasa-arvoon liittyviä arviointeja. Esimerkiksi vuotta 2016 koskevassa arviointikertomuksessa on tarkasteltu sukupuolten tasa-arvon edistämistä lasten ja nuorten palveluissa (Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto 2017, 55–57) tai vuotta 2018 koskien tarkastellaan palkitsemisen yhdenmukaisuutta ja tasa-arvoa (Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto 2019, 29–32). Kaupunkistrategiassa sukupuolten tasa-arvo on määritelty kaiken toiminnan läpileikkaavaksi periaatteeksi ja olisikin hyvä pohtia, miten se sisällytettäisiin arviointitoimintaan, jonka tehtävänä on arvioida kaupunkistrategian toteutumista.

⁷ Arviointikertomuksen löytyvät osoitteesta <https://www.arviointikertomus.fi/>.

4 Sukupuolitietoisen budjetoinnin pilotointi liikuntapalveluissa

Sukupuolitietoisen budjetoinnin pilotoinnin kohteena on liikuntapalvelut. Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin liikuntapalveluiden eri toimintoja, joissa sukupuolitietoista budjetointia on tehty tai sitä voitaisiin tehdä. Nämä kohteet kytkeytyvät sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmäosioon ja ovat käytännön esimerkkejä siitä, miten menetelmiä voidaan soveltaa.

Tarkastelu aloitetaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan taloussuunnitteluprosessista, jonka osana tarkastellaan myös liikuntapalveluiden taloussuunnittelua. Sen jälkeen siirytään varsinaisiin sukupuolitietoisen budjetoinnin kohteisiin, joita on seitsemän.

Ensimmäisenä tarkastellaan, miten liikuntapalveluiden budjettia voitaisiin analysoida. Nämä tarkastelut ovat budjettiin liittyviä sukupuolivaikutusten arviointeja, joilla analysoidaan, miten resurssit jakautuvat sukupuolten kesken.

Toisena potentiaalisena sukupuolitietoisen budjetoinnin kohteena on toiminnan seurannan indikaattoreiden valtavirtaistaminen sukupuolinäkökulmasta. Eri yksiköt ja palvelukokonaisuudet seuraavat omaa toimintaansa erilaisilla seurantamittareilla. Koska mittareiden valinta ohjaa myös toimintaa ja resurssien jakautumista, olisi tärkeää, että ne mietittäisiin myös sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Kolmantena sukupuolitietoisen budjetoinnin tarkastelukohteena on tasa-arvon edistämiseen suunnatut erityistoimet. Viime vuosina sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on nähty keskeisenä sukupuolten tasa-arvon edistäjänä. On kuitenkin tärkeää muistaa, että monet epätasa-arvoiset käytännöt vaativat erityisiä toimia. Sukupuolitietoiseen budjetointiin myös kuuluu, että nämä toimet nostetaan esille esimerkiksi tulosbudjetin tai toimintasuunnitelman tasolla.

Neljäntenä potentiaalisena sukupuolitietoisen budjetoinnin kohteena on osallistuvan budjetoinnin analyysi. Helsingin kaupunki on varannut 4,4 miljoonaa euroa kaupunkilaisten ehdotuksille ja osa näistä ehdotuksista koskee myös liikuntapalveluja. Sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökulmasta osallistuvan budjetoinnin kohdalla olisi tärkeä tarkastella, miten sukupuoli on mukana ehdotuksia arvioitaessa.

Viidentenä potentiaalisena sukupuolitietoisen budjetoinnin kohteena on henkilöstöpoliittinen tasa-arvo. Merkittävä osa liikuntapalveluiden menoista on henkilöstömenoja. Lisäksi useat ammatit liikuntapalveluissa ovat hyvin segregoituneita. Olisikin tarpeellista tarkastella henkilöstöpoliittista tasa-arvoa sukupuolitietoisen budjetoinnin yhteydessä.

Kuudes tarkastelukohde potentiaalisen sukupuolitietoisen budjetoinnin soveltamisessa on investointien sukupuolivaikutusten analysointi. Investoinnit ovat erillään toimialojen tulosbudjetista ja investointeja kokonaisuudessa ei analysoida tässä yhteydessä. On kuitenkin hyödyllistä pohtia, miten investointeja voitaisiin tarkastella sukupuolitietoisesta näkökulmasta ja olisiko varsinkin suurempiin investointipäätöksiin mahdollista liittää mukaan sukupuolivaikutusten ennakoarviointi.

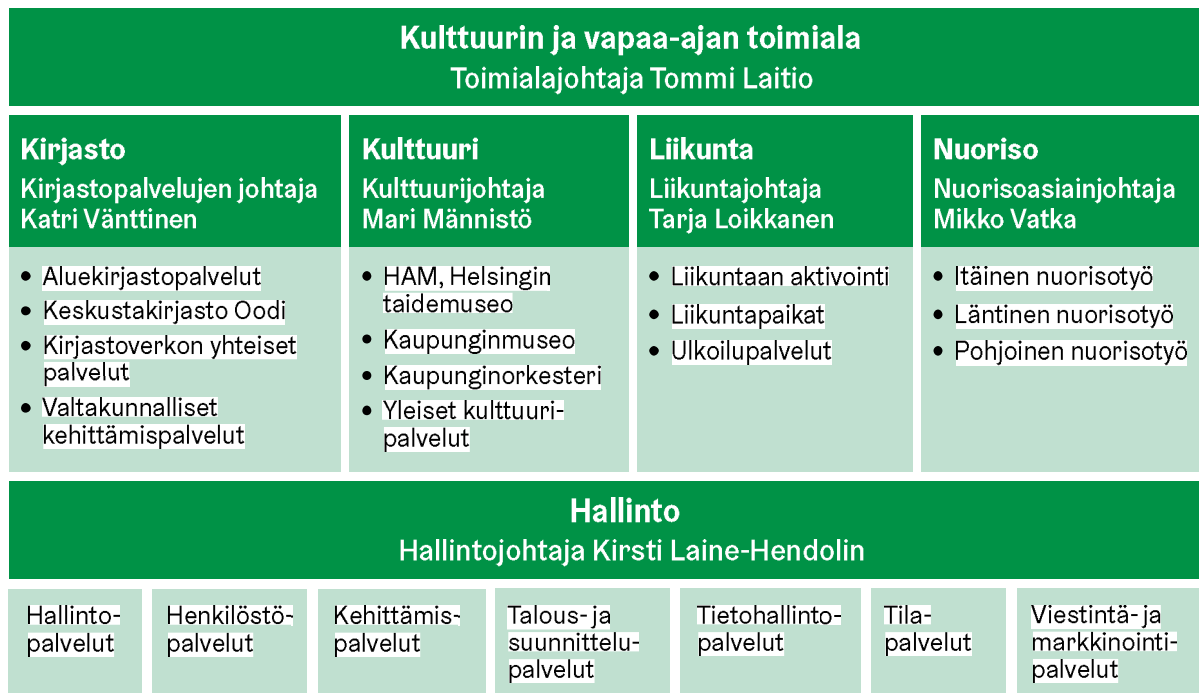
Viimeisenä tarkastelukohteena on taloussuunnittelun dokumentit. Taloussuunnitteluun annetaan paljon ohjeistusta ja sitä tehdään vakiomuotoon. Nämä dokumentit ovat keskeisiä siinä, mihin asioihin kiinnitetään huomiota ja miten toimialat ja palvelukokonaisuuden lähestyvät taloussuunnittelua ja raportointia.

4.1 Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan taloussuunnittelu

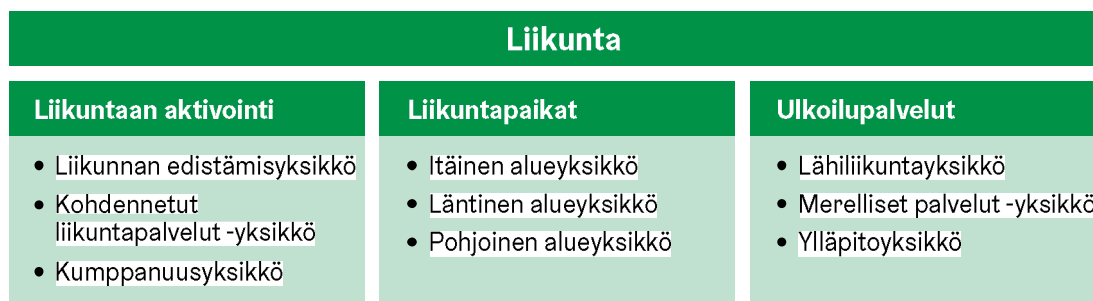
4.1.1 Organisaatio

Helsingin kaupungin kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala on jakautunut neljään palvelukokoonaisuuteen: kirjasto, kulttuuri, liikunta ja nuoriso (kuva 3). Sukupuolitietoisen budjetoinnin pilotointi toteutettiin kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelukokonaisuudessa, joka vastaa liikunnasta, liikuntapolitiikasta, liikunnan järjestämisestä ja liikuntapaikoista sekä leirintäalueista. Palvelu jakautuu Liikuntaan aktivointi, Liikuntapaikat ja Ulkoilupalvelut -palveluihin (kuva 4).

Kuva 3. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan organisaatorakenne



Kuva 4. Liikuntapalveluiden organisaatio



Liikuntaan aktivointi huolehtii liikunnanohjauksesta, kansalais- ja seuratoiminnan tukemisesta ja tapahtumista. Palvelun keskeisiä asiakkaita ja kohderyhmiä ovat liikkumattomat, vähän liikkuvat ja erityisryhmät. Palvelu sisältää ohjatun liikunnan palveluita sekä kansalais- ja seuratoiminnan tukemiseen ja tapahtumiin liittyviä tehtäviä. Liikunnan edistämisyksikkö vastaa liikunnansuunnittelusta, liikuntahankkeista, kumppaneiden kanssa tuotettavista liikuntapalveluista, henkilöstöliikunnasta ja liikunta-alan asiantuntijuudesta.

Kohdennetut liikuntapalvelut -yksikkö vastaa liikunnanohjauspalveluista, liikuntaneuvonnasta ja -tapahtumien tuottamisesta eri kohderyhmille. Palvelut tuotetaan alueellisesti läntisessä, pohjoisessa ja itäisessä tiimissä. Kumppanuusyksikkö vastaa liikuntapaikkojen ja venepaikkojen varaustoiminnasta sekä koulujen liikuntatilojen vapaa-ajan varauksista. Lisäksi yksikkö vastaa liikuntalaitosten, kansalais- ja seuratoiminnan tukemisesta ja tapahtumien koordinoinnista.

Liikuntapaikat -palvelu huolehtii sisäliikuntapaikkojen ja ulkoliikuntapaikkojen hoidosta ja niiden palveluista. Palvelut kohdistuvat erityisesti liikuntaseuroille ja kunto- ja kilpaurheilijoille, mutta myös kuntoliikkuville. Palvelut tuotetaan alueellisesti itäisessä, läntisessä ja pohjoisessa alueyksikössä

Ulkoilupalvelut huolehtii ulkoilu- ja leirintäalueiden, reittien ja lähiliikuntapaikkojen hoidosta ja palveluista sekä merellisistä palveluista. Palveluiden keskeisiä asiakkaita ovat omatoimiset liikkujat ja harrasteliikkujat, arki- ja hyötyliikkujat sekä ulkoilijat. Lähiliikuntayksikkö vastaa lähiliikunta- ja ulkokuntoilupajoista, ulkoilureiteistä, hiihtoladuista, uimarannoista, talviuintipaikoista, ulkoilu- ja leirintäalueista. Merelliset palvelut -yksikkö vastaa veneilystä, vesiliikenteestä, ulkoilusaarista ja kalastuksesta. Ylläpitoyksikkö vastaa liikuntapaikkojen ylläpidon tukitoimista, kiinteistötekniikasta, kuljetuksista ja kaluston huollosta.

Seuraavassa käydään läpi kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan sekä liikuntapalveluiden taloussuunnittelun vuosisykli. Taloussuunnittelu on jatkuva prosessi eli vaikka kuvaus aloitetaan tammikuusta, suunnittelu pohjautuu aiempaan toimintaan. Samassa yhteydessä pohditaan myös, miten sukupuolinäkökulman integroiminen olisi mahdollista sekä toimialan että liikuntapalvelun taloussuunnitteluun.

4.1.2 Taloussuunnittelun aikataulu kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla ja liikuntapalveluissa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen näkökulmasta

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan talouden suunnittelun vuosikello

Tammi–helmikuu

Tammikuussa tehtävä suunnittelu, joka sisältää kyselyt kulttuurin ja vapa-ajantoimialan (Kuva) tarpeista, valmistelut ja priorisoinnin näistä tarpeista, perustuu jo olemassa olevaan tietoon. Priorisoitu lista toimialan eri tarpeista valmistellaan määrämuotoiselle pohjalle tammikuun aikana. Tammikuussa pidetään myös johdon strategiaseminaari ja tehdään henkilöstösuunnittelua. Jo tässä ensimmäisessä vaiheessa on useita kohtia, joissa sukupuolinäkökulma olisi mahdollista ottaa huomioon. Niin henkilöstösuunnittelu kuin johdon strategiaseminaari ovat tilanteita, joissa tehtävillä päätöksillä ja sovitulla linjauksilla voidaan vaikuttaa tasa-arvon edistämiseen. Koska strategiasuunnittelu on suunnittelua, joka jalkautuu alemmille tasoille, olisi tärkeää, että sukupuolinäkökulma olisi auki kirjoitettuna jo tässä vaiheessa. Toimialojen strateginen toiminta juontuu kaupunkistrategiasta. Kaupunkistrategiassa sukupuolten tasa-arvo on läpileikkaava periaate ja siksi olisi tärkeä pohtia, miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen käytännössä toteutetaan toimialalla. Strategisten painopisteiden valinta kullekin vuodelle edellyttää myös mittareita, joiden olisi hyvä olla valtavirtaistettu sukupuolinäkökulmasta.

Maalis–toukokuu

Palvelukokonaisuudet valmistelevat omaa talousarvioesitystä maaliskuussa. Saman aikaisesti järjestetään toinen johdon strategiaseminaari. Tässä vaiheessa tehdään yksityiskohtaisempi valmistelu sitovien tavoitteiden kohdalla. Huhtikuussa palvelukokonaisuudet

ja talouspalvelu määrittelevät toiminnalliset ja suoritettavat tavoitteet. Tavoitteiden tarkastelu sukupuolinäkökulmasta on yksi tehokas keino sukupuolitietaiseen budjetointiin. Kuten strategiasuunnittelussa, myös tässä ylemmän tason tavoitteet on otettava huomioon käytännön tason suunnittelussa, joten tässä vaiheessa tehty sukupuolinäkökulman integrointi vaikuttaisi myös muualla. Tavoitteille asetetut mittarit olisi hyvä miettiä myös sukupuolinäkökulmasta.

Toukokuussa kulttuurin ja vapaa-ajan investointien suunnittelun tulee olla valmiina. Investoinnit, varsinkin suuremmat, suunnitellaan useaksi vuodeksi eteenpäin ja näin ne ollen perustuvat jo aiemmin tehtyihin suunnitelmiin. Investointien sukupuolivaikutusten arviointi syventäisi sukupuolitietaista budjetointia. Tässä rakentamisen osalta yhteistyö kaupunkiympäristön toimialan kanssa on oleellista ja erilaisten sukupuolivaikutusten arviointien kehittäminen liittyen rakentamiseen ja muuhun infrastruktuuriin edistäisi sukupuolitietaista budjetointia. Kaupunkiympäristön toimialalla tehdään kaavas suunnittelun yhteydessä sosiaalisten vaikutusten arviointia, jota voitaisiin hyödyntää myös liikunta- ja kulttuuripaikkarakentamisen yhteydessä.

Kesäkuu

Talousarvioneuvottelut ajoittuvat touko–kesäkuulle ja siinä vaiheessa toimialan prioriteetit ja toiminta sopeutetaan saatuun talouden raamiin. Kesäkuussa tehdään ja hyväksytään myös rakentamisen lausunto. Mikäli sukupuolinäkökulma on integroitu jo aiemmassa vaiheessa, kulkevat ne mukana näissä päätösprosesseissa. Mikäli eri palvelukokonaisuuksista joudutaan leikkaamaan talousarvioneuvotteluissa, on mahdollista, että näillä leikkauksilla on tasa-arvovaikutuksia. Eli myös priorisoinnissa ja karsinnassa tulisi olla läpinäkyvät periaatteet ja tulisi sisältää sukupuolivaikutusten arvioinnin sukupuolitietaisen budjetoinnin menetelmien mukaisesti.

Elo–joulukuu

Seuraavan vuoden talousarviesitys hyväksytään lautakunnassa elokuussa, jonka jälkeen suunnittelu jatkuu tulosbudjetin ja toiminnan suunnittelun osalta palvelukokonaisuuksissa. Tässä vaiheessa sukupuolinäkökulma konkretisoituu eri palveluiden toimintaan ja toiminnan seurantaan. Mikäli sukupuolinäkökulma on huomioitu ylemmän tason ohjeistuksessa, on palvelukokonaisuuksien helpompi konkretisoida sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Koska tulosbudjetista myös neuvotellaan, olisi tärkeää, että periaatteet, joilla priorisointia tehdään, olisivat läpinäkyvät. Eri palveluilla voi olla veloitteita, joiden perusteella priorisointia tehdään, mutta priorisoinnit voivat olla myös neuvottelun tulosta. Tulosbudjetti ja toimintasuunnitelma hyväksytään lautakunnassa joulukuussa. Marraskuussa aloitetaan seuraavan vuoden suunnittelu kokoamalla toimintaympäristömuutokset seuraaville vuosille. Myös tässä vaiheessa olisi tärkeää huomioida sukupuolinäkökulma, koska toimintaympäristöä koskeva tieto heijastuu pitkälle talouden ja toiminnan suunnitteluprosessiin.

Liikuntapalvelujen talouden suunnittelu osana toimialan suunnittelua

Liikuntapalvelun osalta talousarviosuunnittelu noudattelee toimialan aikatauluja ja talouden suunnittelua ja seurantaa tehdään kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ohjeiden mukaisesti. Toimialan hallinnon talous- ja suunnitteluosaston controller ja kehittämisspalvelun erityissuunnittelija osallistuvat palvelukokonaisuuksien talouden ja toiminnan suunnitteluun. Kehittämisspalvelut osallistuu myös toimialan talousarvion perustelutekstin ja toimintasuunnitelman valmisteluun. Toimialan tavoitteet ja toimintasuunnitelma laaditaan yleiselle tasolle ja siinä näkyy vähemmän

palvelukokonaisuuksien yksittäisiä asioita. Toimialan toimintasuunnitelmaan sisällytetään kuitenkin jokaisesta palvelukokonaisuudesta lyhyt oma toimintasuunnitelma.

Palvelukokonaisuudet, kuten liikuntapalvelu, valmistelevat tavoitteet, toimintasuunnitelman ja tulosbudjetin kaupungin ja toimialan strategian mukaisesti ja kulloistenkin taloudellisten raamien mukaisesti. Alkuvuodesta valmistellaan toimintaympäristön muutokset ja listataan tarpeita, jotka toimivat toimialan talousarvioesityksen pohjana. Helmikuussa toimialan kaikki tarpeet ja priorisoinnit kootaan yhteen ja niistä neuvotellaan niin, että muodostuu koko toimialan yhteinen priorisoitu lista. Toinen tärkeä ajankohta on lokakuu, jolloin palvelukokonaisuudet suunnittelevat tulosbudjetin ja toimintasuunnitelman hyväksytyn talousarvioesityksen pohjalta. Tulosbudjetti ja toimintasuunnitelma ovat palvelukokonaisuuksissa erityisen tärkeitä dokumentteja myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kannalta, koska niissä strategisen tason tavoitteet konkretisoidaan tarkemmiksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi. Erityisen keskeisessä asemassa tulosbudjetin ja toimintasuunnitelman tekemisessä ovat palvelukokonaisuuksien päälliköt, jotka valmistelevat budjetit.

Palvelukokonaisuudet saavat toimialalta ohjeita ja vakiomuotoisia pohjia niin talousarvioesitystä kuin tulosbudjettia ja toimintasuunnitelmaa varten. Ohjeistusta annetaan esimerkiksi talouden raamien ja euromäärien osalta, suoritteista, aikatauluista, toiminnan suunnittelusta ja periaatteista sekä koulutussuunnittelun periaatteista. Nämä ohjeet olisivatkin yksi tapa ottaa huomioon sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Mikäli palvelukokonaisuuksille toimitettavat vakiopohjat ja ohjeet sisältävät sukupuolitietoisen budjetoinnin periaatteita, edesauttaa se sukupuolinäkökulman integroimista suunnitteluun.

Toimiala on ottanut käyttöön vuoden 2020 talouden suunnittelua varten tulokortin. Tulokortit valmistellaan koko toimialalle ja palvelukokonaisuuksille. Palvelukokonaisuuden johto valmistelee tulokortin ja sen valmisteluun osallistuvat kehittämisspalvelujen erityissuunnittelijat. Tulokortti kokoaa yhteen tavoitteet, prosessit, henkilöstön ja resurssit sekä näihin liittyvät mittarit. Tulokortti on yksi selkeä kokonaisuus, jossa sukupuolitietoisen budjetoinnin periaatteita voitaisiin toteuttaa läpileikkaavasti. Esimerkiksi mittareiden valtavirtaistaminen sukupuolinäkökulmasta toisi enemmän tietoa toimenpiteiden toteuttamisesta ja tavoitteiden saavuttamisesta.

Liikuntapalveluiden taloussuunnitteluprosessi ei ole täysin vakiintunut vuonna 2017 tapahtuneen organisaatiomuutoksen jälkeen. Koska vuosi 2018 oli ensimmäinen kokonainen vuosi, jolloin taloussuunnittelua tehtiin uudessa organisaatiossa, osin prosessit vielä hakevat paikkaansa. Tässä heijastuu koko toimialaa koskeva organisaationmuutos ja uusien prosessien muodostuminen, eli myöskään toimialan toiminnot eivät ole täysin vakiintuneita. Budjettiprosessi on muuttunut koko kaupunkitasolla ja myös organisaatiomuutoksen jälkeen on tullut uusia toimintatapoja. Esimerkiksi vuotta 2020 koskevassa budjettisuunnittelussa, toimialoille ei annettu toimialakohtaista raamia, vaan suunnittelua on tehty koko kaupunkia koskevan raamin tasolla.

Kun toimialan ja palvelukokonaisuuksien toimintatapoja vakiinnutetaan, olisi otollista ottaa huomioon myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Esimerkiksi kun liikuntapalveluiden taloussuunnittelun prosessikuvausta kehitetään, se voisi sisältää myös ohjeistuksen sukupuolitietoiseen budjetointiin. Tällä tavoin voitaisiin tukea myös toimintasuunnitelman, tulosbudjetin ja tavoitteiden valtavirtaistamista sukupuolinäkökulmasta.

4.2 Liikuntapalveluiden budjetin analyysi sukupuolinäkökulmasta

4.2.1 Perustietoja liikuntapalveluiden menoista

Vuoden 2019 tulosbudjetin mukaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan suunnitellut menot ovat noin 216 miljoonaa euroa⁸, tästä liikuntapalveluiden menojen osuus on noin 70 miljoonaa euroa (taulukko 2). Liikuntapalvelujen suurin yksittäinen menoerä on vuokrat, joka on noin 34 prosenttia liikuntapalveluiden kaikista menoista. Kaupunkiympäristön toimiala hallitsee tiloja, joissa kulttuurin ja vapaa-ajantoimiala on vuokralaisena. Vuokrat ovat siltä osin hyvin kiinteä menoerä, että tilojen käyttöönotto tai poistuminen suunnitellaan usean vuoden jäniteellä. Liikuntapalveluissa seuraavaksi suurin menoerä on palkat, joka on noin 25 prosenttia kaikista menoista. Palkat ja vuokrat ovat lähes 60 prosenttia liikuntapalveluiden kaikista menoista.

Taulukko 2. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tulosbudjetti vuodelle 2019

Tulosbudjetti 2019 KUVA 1 000 €	2900 Kulttuuri- ja vapaa- aika	2910 Kulttuuri- palvelut	2920 Liikunta- palvelut	2930 Nuoriso- palvelut	2940 Kirjasto- palvelut	2980 Toimialan yhteiset
Myyntitulot	13 739	3 335	10 026	70	309	0
Maksutulot	348	186	50	0	112	0
Tuet ja avustukset	4 745	175	300	2 120	1 680	470
Vuokratulot	9 673	777	8 329	54	510	3
Muut tulot	2 967	1 534	50	502	860	21
Tulot yhteensä	31 472	6 007	18 755	2 746	3 471	494
Palkat	69 914	16 242	17 342	12 244	15 932	8 155
Muut henkilöstömenot	19 472	4 506	4 863	3 435	4 472	2 196
Palvelujen ostot	31 578	8 830	7 875	4 474	3 335	7 064
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	15 034	1 419	7 855	1 150	3 991	619
Avustukset	27 954	17 463	8 066	2 375	0	50
Vuokrat	51 979	9 637	23 778	6 183	11 084	1 298
Muut menot	108	75	18	2	13	0
Menot yhteensä	216 038	58 172	69 796	29 863	38 826	19 382
Toimintakate	-184 566	-52 165	-51 042	-27 117	-35 355	-18 888

⁸ Tässä on tarkastelussa nyt vuotta 2019 koskeva tulosbudjetti, joka on hyväksytty loppuvuodesta 2018. Vuotta 2019 koskevat toteumaluvut eivät ole saatavilla ja vuotta 2020 koskeva talousarvio ei ole vielä hyväksytty. Vuoden 2020 pormestarin talousarvioesityksen mukaan kulttuurin ja vapaa-ajantoimialan budjetti ilman laitosavustuksia on 222 767 000 euroa. Pormestarin talousarvioesitys löytyy osoitteesta https://hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2019/HKL_TAE_2020.pdf

Liikuntapalveluiden budjettia voidaan sukupuolinäkökulmasta tarkastella usealla tavalla. Yksi tärkeä näkökohta on menojen jakautuminen. Näitä voidaan myös kutsua sukupuolivaikutusten arvioinneiksi, eli tarkastellaan käytettävissä olevien resurssien jakautumista ja vaikutusta eri sukupuolille. Tässä luvussa ensimmäinen esimerkki on vuonna 2018 tehty sukupuolivaikutusten arviointi seuratuena jakautumisesta sukupuolittain. Seuroille annettavat toiminta- ja tila-avustukset ovat suurin menoerä liikuntapalvelun tulosbudjetin ”Avustukset”-kohdassa⁹.

Toisena esimerkkinä on kolmen liikuntapaikan käyttö sukupuolen mukaan. Liikuntapaikkojen käytön analyysillä pyritään pääsemään käsiksi jossain määrin vuokramenoihin, joka on suurin yksittäinen menoryhmä sekä menokohtaan ”Aineet, tarvikkeet ja tavarat”. Vuokramenojen osuus kuitenkin vaihtelee liikuntapaikoittain, riippuen esimerkiksi siitä onko kyseessä ulkoliikuntapaikka vai sisäliikuntapaikka. Kolmen liikuntapaikan tarkastelu on esimerkki siitä, miten menoja voitaisiin analysoida, eikä siis kerro koko vuokramenoerän jakautumisesta sukupuolten kesken.

Seuratuista liikuntapaikoista tarkastellaan lisäksi myös muiden kulujen, kuten henkilöstömenojen jakautumista, joka myöskin on merkittävä menoerä. Liikuntapaikkojen budjetin analysoinnin kehittäminen sukupuolinäkökulmasta on tärkeää, koska ne ovat liikuntapalvelujen keskeistä toimintaa. Liikuntaan aktivoimisen osalta ei tässä yhteydessä analysoida muita palveluita kuin avustuksia, mutta esimerkiksi ryhmäliikunnan sukupuoli-jakaumat ovat yksi sukupuolitietoisesta suunnittelun perustieto. Ohjaajaresurssia vaativan toiminnon analysointi kertoo tämän henkilöstöresurssin käytöstä ja kohdentumisesta.

4.2.2 Seuratuena sukupuolivaikutusten arviointi

Sukupuolivaikutusten arviointi on yksi sukupuolitietoisesta budjetoinnin menetelmästä ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla vuonna 2018 toteutettiin arviointihanke, joka koski liikunnan seuratuena sukupuolivaikutuksia (Kurki 2018). Tarkastelu jakautuu kolmeen pääkohteeseen: seuroille myönnettäviin toiminta-avustuksiin, seuroille myönnettäviin tilankäyttöavustuksiin sekä avustuksia saaville seuroille suunnattuun tyytyväisyyskyselyyn. Tutkimuksessa analysointiin myös subventoitujen vuorojen jakautumista, eli sitä, miten vakiovuorot kaupungin omistamissa tiloissa jakautuivat sukupuolten kesken.

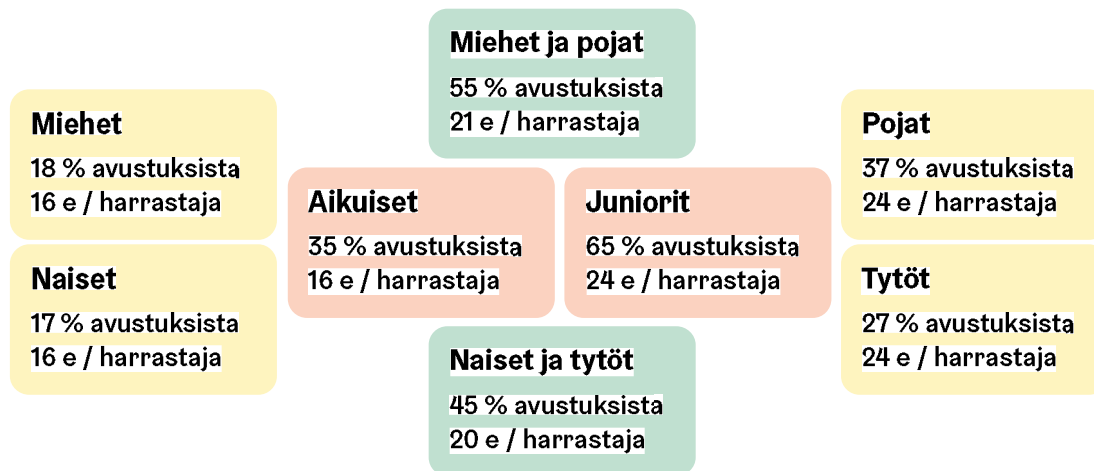
Tämä tarkastelu on sukupuolitietoisesta budjetoinnin näkökulmasta erityisen relevantti, koska siinä tarkastellaan suoraan kahden budjetin osa-alueen kohdentumista, eli toiminta-avustusten ja tilankäyttöavustusten jakaumista. Myös subventoitujen vuorojen jakautuminen tarkastelee resurssien jakautumista, mutta tässä tarkastelussa subventoitujen vuorojen osalta ei laskettu euromääriä vaan tuntimääriä. Olisi mahdollista laskea näille tuntimäärille hinnat, mutta koska ryhmään kuuluu hyvin erilaisia tiloja, yhteismitallisen laskentatavan kehittäminen ei tässä tapauksessa ollut oleellista.

Helsingin kaupunki myöntää eri järjestöille noin 2 miljoonaa euroa vuodessa toiminta-avustuksia. Tilankäyttöavustuksia myönnetään vuosittain noin 5,5 miljoonaa euroa. Yhteensä tarkastelussa on siis noin 7,5 miljoonan euron vuosittaisen avustusten jakautuminen. Subventoitujen vuorojen jakautumisesta taas tarkastellaan kaupungin omistamien tilojen vuorojen jakautumista. Liikuntapalvelu hallinnoi keskitetyn vuorojenjaon osalta kahta tilakokonaisuutta: (1) liikunnan palvelukokonaisuuden liikuntapaikat (liikuntahallit, -tilat sekä ulkoliikuntapaikat) ja (2) koulujen liikuntasalien ilta- ja vapaa-ajan käyttö.

⁹ On hyvä huomata, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala jakaa myös laitosavustuksia sekä kulttuurin että liikunnan osalta ja ne eivät ole tässä tulosbudjetissa. Vuonna 2019 tulosbudjetin mukaan liikunnan laitosavustusten määrä on 14 070 000 euroa. Valtaosa tästä menee kuudelle laitokselle: Helsinki Stadion Oy (Töölön jalkapallostadion), Jääkenttäsäätiö sr (Helsingin jäähalli), Mäkelänrinteen uintikeskus Oy, Stadion-säätiö sr (Olympiastadion), Urheiluhallit Oy (sis. seitsemän eri urheilupaikkaa) ja Vuosaaren Urheilutalo.

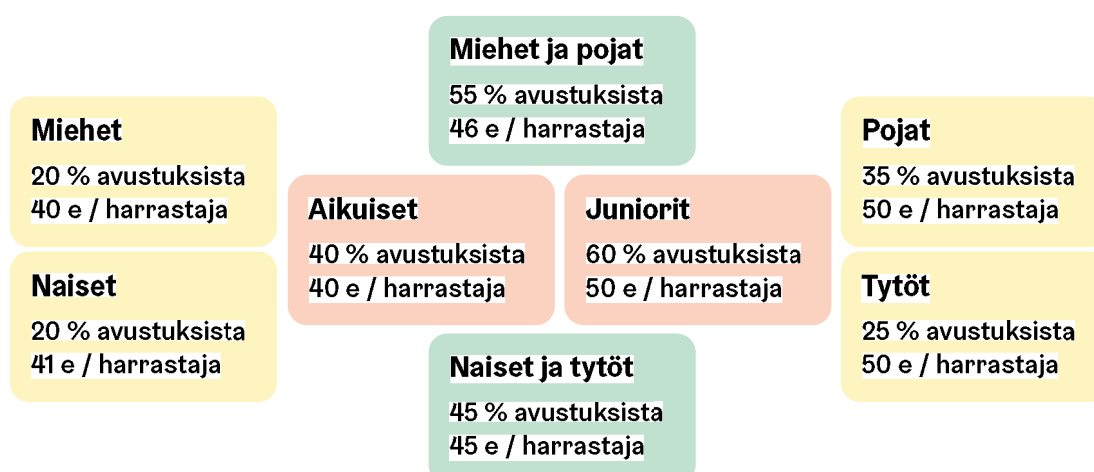
Arvioinnin tulosten mukaan toiminta-avustuksissa ei ole suuria vinoumia sukupuolen mukaan (kuva 5). Avustukset suuntautuvat enemmän junioritoimintaan, mutta sekä miesten ja naisten että tyttöjen ja poikien saamat avustukset per harrastaja olivat hyvin samanlaisia. Absoluuttisissa määrissä on eroa tyttöjen ja poikien välillä, koska harrastajamäärät eroavat.

Kuva 5. Vuonna 2017 myönnettyjen toiminta-avustusten kohdentuminen absoluuttisesti ja suhteessa harrastajamääriin (Kurki 2018, 24.)



Myös tilankäyttöavustukset jakautuvat tasaisesti sukupuolten kesken (kuva 6). Tilankäyttöavustuksiakin jaetaan enemmän junioreille, mutta myös nämä avustukset jakautuvat hyvin tasan eri sukupuolten kesken. Myös tämän resurssin jakautumisessa näkyy eroa harrastajamäärissä tyttöjen ja poikien osalta.

Kuva 6. Vuonna 2017 myönnettyjen tilankäyttöavustusten kohdentuminen absoluuttisesti ja suhteessa harrastajamääriin (Kurki 2018, 30.)



Subventoitujen vuorojen osalta tulokset olivat suuntaa antavia. Tulosten mukaan keskitetyn vuorojenjaon jakoperusteet kohtelevat sukupuolia tasapuolisesti. Absoluuttisesti tarkasteltuna mies- ja naispuolisille seuraharrastajille kohdentuu yhtä paljon vuoroja. Suhteessa harrastajamääriin tytöille kohdentuu enemmän vuoroja kuin pojille. On kuitenkin hyvä huomata, että seuraryhmien välillä ja niiden sisällä on merkittäviä lajikohtaisia eroja vakiovuorojen määrissä. (Kurki 2018, 57.)

Liikunnan seuratuon arviointi kokonaisuudessaan osoittaa, että seuratuki toimii varsin hyvin ja tasa-arvoisesti. Koska seuratuon jakoperiaatteet eivät vaihtele vuodesta toiseen, ei ole oletettavissa, että tässä tapahtuisi nopeita muutoksia. Tämän tyyppisen arvioinnin voisi toistaa esimerkiksi viiden vuoden välein. Aina kun jakoperiaatteita muutetaan, olisi hyvä tehdä sukupuolivaikutusten arviointi.

Koko arviointiraportti on saatavilla osoitteessa: https://www.hel.fi/static/liitteet/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/Julkaisut/Liikunnan_seuratuon_sukupuolivaikutusten_arviointi_2018_A4_interactive.pdf

4.2.3 Liikuntapaikkojen seuranta ja budjetin analyysi

Budjetin analyysia varten tehtiin kolmessa liikuntapaikassa seuranta käyttäjistä. Seurantajaksot olivat pituudeltaan kaksi viikkoa ja ne tehtiin elo–marraskuussa 2019. Seuraavassa kuvaukset kustakin liikuntapaikasta. Paikat valittiin siten, että ne edustavat eri liikuntalajeja (sisä- ja ulkoliikunta) sekä eri maantieteellisiä alueita.

Liikuntamyly

Sijainti: Jauhokuja 3, 00920 Helsinki.

Tilat: Liikuntamyly palvelee monipuolisesti pääkaupunkiseudun kuntoliikuntaa ja huippu-urheilua ja on yksi yleisurheilun valtakunnallisista harjoittelukeskuksista. Säännöllistä kilpailutoimintaa järjestetään yleisurheilussa, voimistelussa ja salibandyssä. Liikuntamylyssä on liikunnalle tarkoitettuja tiloja yhteensä 12 060 neliometriä. Iltaisin ja viikonloppuisin tilat ovat pääsääntöisesti urheiluseurojen käytössä.

Lajivalikoima: budolajit, itsepuolustuslajit, kiipeily, koripallo, kuntosali, lentopallo, paini, pöytätennis, salibandy, sähly, sulkapallo, tanssi, voimistelu, telinevoimistelu, yleisurheilu.

Hinnasto:

Euroa	Aikuiset	Lapset	Muut
Kertamaksu	3,50	1,50	2,00
10 kerran sarjakortti tai kuukausikortti	28,00	12,00	16,00
Kausikortti	84,00	36,00	48,00

Henkilökohtainen asiakaskortti (kausi-, kuukausi ja sarjaliput) 4 e

Budjetti: Liikuntamylyn vuoden 2019 kokonaismenot ovat tulosbudjetin mukaan 821 039 euroa. Suurin osa tästä on henkilöstökuluja. Henkilöstökulut ovat 535 839 euroa eli 65 prosenttia. Seuraavaksi suurin menoerä on palvelujen ostot, joka on 143 200 euroa, eli 17 prosenttia kokonaismenoista. Palvelujen ostoista kolme suurinta erää ovat siivouspalvelut, rakennusten kunnossapito ja koneiden ja kalusteiden kunnossapito. Niiden osuus on yli 80 prosenttia palvelujen ostoista. Kolmas suuri menoerä ovat aineet, tarvikkeet ja tavarat, joiden osuus kokonaismenoista on 16 prosenttia eli 135 000 euroa. Aineet, tarvikkeet ja tavarat -menokohdan suurimmat yksittäiset erät liittyvät siivoukseen ja kiinteistön kunnossapitoon. Liikuntamylyn osalta vuokratulot ovat vain 7 000 euroa vuodessa.

Henkilökunta: Liikuntamylyn vakituinen henkilökuntamäärä on 12 työntekijää ja yksi esihenkilö. Näistä kuusi on naista ja seitsemän miestä. Tämä lisäksi on palkkatuki- ja työkokeilijatyöntekijöitä.

Vuosittainen kävijämäärä Liikuntamylyssä on noin 490 000.
Seurantajakso: 21.10.– 3.11.2019.

Kävijäseuranta ja resurssien jakautuminen: seurantajaksolla Liikuntamylyssä kävi yhteensä 24 555 kävijää eli noin 1 750 asiakasta päivässä. Päivittäiset kävijämäärät vaihtelivat 1 422 ja 2354 välillä. 50 prosenttia kävijäistä oli miehiä ja poikia, 50 prosenttia naisia ja tyttöjä. 27 prosenttia kävijöistä oli tyttöjä ja 23 prosenttia poikia. Miehiä ja naisia oli molempia 25 prosenttia. Sukupuolijakauma on siis hyvin tasainen, tyttöjen osuus oli hieman suurempi kuin muiden ryhmien. Hyvin tasainen sukupuolijakauma kuvastanee Liikuntamylyn monipuolista laji- ja toimintavalikoimaa. Liikuntamylyssä harrastetaan niin tanssia kuin painiakin.

Liikuntamylyn suurin menoerä on henkilöstökulut, jotka ovat 64 prosenttia kaikista menoista. Henkilöstön osalta resurssien jakautuminen on tasaista, sillä 13 vakituisesta työntekijästä kuusi on naisia ja seitsemän miehiä.

Pirkkolan uimahalli & palloiluhalli

Sijainti: Pirkkolan metsätie 6, 00630 Helsinki.

Tilat: Pirkkolan uimahalli ja palloiluhalli on osa Keskuspuistossa sijaitsevaa Pirkkolan liikuntapuistoa.

Palvelut, uimahalli:

- Iso allas 25 m x 16 m, syvyys 1,3 - 4,0 m, hyppytelineet 1 m, 3 m, 5 m, lämpötila + 27°C.
- Opetusallas / liukumäki avoinna, jos ei ohjattua toimintaa, 16 m x 7 m, syvyys 1,3 m, vesivoimistelua, lämpötila + 27°C.
- Lasten allas 9 m x 7 m, syvyys 0,30–0,90 m, uimataidottomille, lämpötila + 28°C.
- Vesiliukumäki, hallista on kesäisin pääsy ulkoalueelle, jossa on aurinkoterassi, kahvila uima- ja palloiluhallin aulassa

Lajivalikoima: uinti, uimahyppy, kuntosali.

Hinnasto:

Euroa	Aikuiset	Lapset	Muut
Kertamaksu	5,50	2,50	3,00
Kuntosali (sis. uinnin)	7,00	3,50	4,00
10 kerran sarjakortti tai kuukausikortti (30 pv)	44,00	20,00	24,00
Kuntosali (sis. uinnin)	56,00	28,00	32,00
Kausikortti (120 pv)	132,00	60,00	72,00
Kuntosali (sis. uinnin)	168,00	84,00	96,00

Henkilökohtainen asiakaskortti (kausi-, kuukausi- ja sarjaliput) 4 e, pyyhe 5 e, uimapuku 5 e, saippua / pefletti 1 e

Palvelut, palloiluhalli: Pirkkolan palloiluhalli sijaitsee uimahallin yhteydessä. Halli on kooltaan 40 x 20m. Hallissa on istumakatsomo 500 katsojalle.

Lajit: Koripallo, lentopallo, futsal, käsipallo, voimistelu.

Hinnasto: palloiluhallin käyttö on varausten mukaan. Harjoitusvuorojen ja otteluiden tilavuokrat hinnoitellaan tuntiperusteisesti. Hintaryhmät jaotellaan neljään eri ryhmään

ja ne määräytyvät varauksen käyttötarkoituksen perusteella. Esimerkiksi junioriseuran vakiovuoro maksaa 8 euroa/tunti ja aikuisten seuran harjoitteluvuoro 40 euroa/tunti.

Kokonaisbudjetti: Pirkkolan uimahalli, kuntosali ja palloiluhalli ovat osa laajempaa budjettia, johon kuuluu myös muita toimintoja, joten vain uima- ja palloiluhallia koskevia tietoja menoista ei ole saatavilla. Koko Pirkkolan urheilupuiston budjetti on 2 132 000 euroa, tämä lisäksi maksetaan sisäisiä vuokria, jotka eivät ole osa budjettia, 2 078 000 euroa. Uimahallin henkilöstökulut ovat 723 000 euroa eli 34 prosenttia koko urheilupuiston budjetista.

Henkilökunta: Pirkkolassa on 15 työntekijää ja yksi esihenkilö. Työntekijöistä kahdeksan on naisia ja seitsemän miehiä, esihenkilö on mies.

Vuosittainen kävijämäärä on noin 245 000.
Seurantajakso: 16.–29.9.2019.

Kävijäseuranta ja resurssien jakautuminen: Pirkkolan uimahallissa ja kuntosalilla¹⁰ oli 14 päivän tarkastelujaksolla yhteensä 10 410 kävijää eli keskimäärin noin 740 kävijää päivässä. Eri viikonpäivien kävijämäärä vaihtelivat jonkin verran, mutta ainoa selvästi erottuva päivä oli lauantai. Molempina lauantaina oli selvästi alle 400 asiakasta. Kaikista kävijöistä 21 prosenttia oli tyttöjä, 21 prosenttia poikia, 27 prosenttia miehiä ja 32 prosenttia naisia¹¹. Naisia ja tyttöjä oli siis yhteensä 52 prosenttia ja miehiä ja poikia 48 prosenttia. Pojat ja tytöt käyttivät uimahallia yhtä paljon. Tärkein selittäjä tähän on koululiikunta, jonka yhteydessä uimahallissa käytiin. Aikuisissa kävijöissä naiset olivat lievänä enemmistönä. Liikuntapaikan resurssit jakautuvat siis varsin tasaisesti.

Palloiluhallissa kävi tarkastelujaksolla 2 374 kävijää eli keskimäärin noin 170 kävijää päivässä. Kävijämäärät vaihtelivat hyvinkin paljon, mutta mikään viikonpäivä ei noussut erityisesti esille. Osa seuroista ei ollut tarkasteluajankohtana vielä aloittanut talvikauden harjoittelua. Kaikista kävijöistä 53 prosenttia oli poikia ja miehiä ja 47 prosenttia naisia ja tyttöjä. Kokonaisjakauman osalta sukupuolijakauma on hyvin tasainen. Tyttöjen ja poikien osalta oli kuitenkin jonkin verran eroja, tyttöjä kävijöistä oli 11 prosenttia, kun taas poikia oli 20 prosenttia. Yhden liikuntapaikan vuorojen jaon osalta ei voi tehdä juurikaan johtopäätöksiä, sillä eri seurat voivat käyttää keskitetysti tiettyjä paikkoja ja yksittäisissä liikuntapaikoissa yleensä painottuu muutama laji. Kaupunkitasoinen vakiovuorojen tutkimus on osoittanut, että vakiovuorot jakautuvat varsin tasaisesti sukupuolten välillä.

Myös Pirkkolassa henkilöstökulujen osuus on merkittävä. Sukupuolijakaumaltaan henkilöstö on tasainen.

Lauttasaaren liikuntapuisto

Sijainti: Lahnalahdentie 4, 00200 Helsinki.

Tilat: Liikuntapuistot ovat laaja-alaisia liikkumiskeskuksia, jotka tarjoavat mahdollisuuksia monenlaiseen liikuntaan: sisä- ja ulkoliikuntaan, joukkue- ja yksilölajeihin, niin kesällä kuin talvellakin.

¹⁰ Kävijämäärä sisältää uimahallissa ja kuntosalilla kävijät, eikä erottele, jos asiakas kävi vain jommassakummassa.

¹¹ Pyörityksistä johtuen kokonaissummaksi tulee 101 prosenttia.

Lajivalikoima: jalkapallo, yleisurheilu, juoksurata 350 m, koripallo, harjoittelujalkapallo, kuntoliikunta, lähiliikuntapaikka, tennis, luistelu, jääkiekko. Seuranta-aikana lajivalikoimaan kuului jalkapallo, yleisurheilu, tennis, koripallo ja kuntoharjoittelu.

Hinnasto: liikuntapuistoon ei ole pääsymaksua ja yleisön käytössä olevat harrastusmahdollisuudet ovat maksuttomia. Seurojen varaamat harjoitusvuorot (esim. jalkapallo) hinnoitellaan tuntiperustaisesti. Hintaryhmät jaotellaan neljään eri ryhmään ja ne määräytyvät varauksen käyttötarkoituksen perusteella. Esimerkiksi junioriseururan vakiovuoro jalkapallokentällä maksaa 5 euroa/tunti ja aikuisten seuran harjoitteluvuoro 20 euroa/tunti.

Budjetti: Lauttasaaren liikuntapuistolla ei ole omaa kustannuspaikkaa, mikä tarkoittaa, että kuluista ei saada täysin tarkkaa tietoa. Henkilöstömenot ovat noin 120 000 euroa vuodessa ja muut menot noin 27 000 euroa vuodessa. Muihin menoihin sisältyy esimerkiksi sähkö, vesi, kaukolämpö ja erilaiset tarvikkeet kuten hiekka tai muu sellainen. Yhteensä Lauttasaaren liikuntapuiston menot vuodessa ovat siis 147 000 euroa.

Henkilökunta: Lauttasaaren liikuntapuistossa on kaksi kokopäiväistä ja yksi kausityöntekijä (kesällä 5 kuukautta ja talvella 3 kuukautta, yhteensä 8 kuukautta vuodessa). Työntekijät ovat miehiä.

Vuosittainen kävijämäärä on noin 190 000, enemmän kesäisin kuin talvisin.
Seurantajakso: 19.8.–1.9.2019.

Kävijäseuranta ja resurssien jakautuminen: seurantajaksoilla Lauttasaaren liikuntapuistossa kävi yhteensä 19 286 ihmistä, eli keskimäärin noin 1 377 ihmistä päivässä. Sukupuolijakauma oli suhteellisen tasainen. Naisia ja tyttöjä kävijöistä oli 46 prosenttia ja miehiä ja poikia 54 prosenttia. Tyttöjen osuus kaikista kävijöistä oli 33 prosenttia ja poikien 39 prosenttia. Kävijöistä siis selvä enemmistö oli alle 18-vuotiaita ja suurin käyttäjäryhmä ovat alle 18-vuotiaat pojat. Seurannasta ei käy ilmi, mitä lajia kävijät harrastivat, mutta voidaan spekuloida, että poikien suurempi osuus selittyy sillä, että alueella on jalkapallo- ja koripallokentät. Seuranta Lauttasaaren liikuntapuiston osalta tehtiin elokuussa, joka on vielä kesäliikuntakautta. Talvikaudella liikuntapuistossa harrastetaan muun muassa luistelua. Tämä kesäkautta koskeva tarkastelu kuitenkin osoittaa, että sukupuolijakauma ja siten resurssien jakautuminen on varsin tasaista. Lauttasaaren liikuntapuiston budjetti koostuu pääasiassa henkilöstömenoista, jotka ovat noin 120 000 euroa vuodessa. Henkilöstö on miehiä, kuten ulkoliikuntapaikkojen hoitajat hyvin yleisesti.

Yhteenvetoa

Tarkastelluissa liikuntapaikoissa käyttäjien sukupuolijakauma ja sitä myöden resurssien jakautuminen oli tasaista. On tunnettua, että osa urheilulajeista ovat varsin sukupuolittuneita, mutta näiden laajalle käyttäjäjoukkoille suunnattujen liikuntapalveluiden käyttäjissä ei esiinnyt suuria vinoumia sukupuolen mukaan. Näiltä osin seurattujen liikuntapaikkojen menot hyödyttävät molempia sukupuolia. Tässä tarkastelussa ei analysoitu lajien sukupuolijakaumaa. Lajien sukupuolittuneisuutta ja siihen liittyvään toimintaa voitaisiin kuitenkin tarkastella jatkossa ja pohtia liikuntapalvelujen roolia siinä, miten lajien voimakasta jakautumista voitaisiin lieventää.

Henkilöstömenojen osuus liikuntapaikkojen budjeteista on merkittävä. Tämän resurssin käyttöä voidaan tarkastella paitsi kävijätietojen valossa, myös henkilöstöpoliittisen tasa-arvon näkökulmasta. Liikuntapaikkojen henkilökunta yleisesti on segregoitunutta ammattikuntien mukaisesti, esimerkiksi teknisestä huollosta vastaavat liikuntapaikko-

jen hoitajat ovat pääosin miehiä, kun taas puhtaanapitotehtävissä on enemmän naisia. Tarkastelluissa liikuntapaikoissa tämä on myös selvästi nähtävissä. Ulkoliikuntapaikan, eli Lauttasaaren liikuntapuiston, työntekijät olivat kaikki miehiä, kun taas Pirkkolassa ja Liikuntamylyssä jakaumat olivat henkilökunnan sukupuolen osalta tasaisia. Sisäliikuntapaikkojen, kuten Pirkkolan uimahallin ja Liikuntamylyn työntekijöihin kuuluu siivous- ja kassahenkilökuntaa, joissa naisten osuus on suurempi. Ammattien segregoitumisen osalta liikuntapalvelujen olisikin hyvä kiinnittää huomiota erilaisiin tasa-arvoa edistäviin rekrytointiin ja uralla etenemisen menetelmiin.

4.3 Toiminnan seurannan indikaattorit sukupuolitietoisen budjetoinnin näkökulmasta

Liikuntapalveluissa seurataan omaa toimintaa useiden eri mittareiden avulla, joista osa raportoidaan myös kaupunkitasolla. Seurantajaksot ovat eri mittaisia riippuen seurantamittarista.

Liikuntapalvelujen keskeinen määrällinen suorite on käyntikerrat. Ne raportoidaan neljä kertaa vuodessa. Käyntikerrat kokonaisuudessaan on kaupunkitasolla raportoitava määrätavoite. Liikuntapalvelujen sisällä käyntikertoja seurataan liikuntapaikkatasolla.

Käyntikertoja voitaisiin seurata sukupuolittain, mutta nykyiset järjestelmät eivät mahdollista systemaattista tiedon keräämistä sukupuolittain. Helsingin kaupungin palvelujen tasa-arvosuunnitelma vuosiksi 2019–2021 sisältääkin kehittämiskohteena kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla kävijätietojen keräämisen kehittämisen. Tavoitteena on, että kävijätietoja saataisiin sukupuolittain (myös sukupuolesta muu) (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2019).

Yksi toiminnan seurantamittari on asiakastyytyväisyys. Laajempia asiakastyytyväisyyskyselyitä tehdään muutaman vuoden välein. Edellinen kysely liikuntapalveluiden osalta tehtiin vuonna 2018 osana toimialan asiakastyytyväisyyskyselyitä ja seuraavaa on suunniteltu vuodeksi 2020. Kyselyissä yhtenä taustamuuttujana on sukupuoli.

Vuonna 2018 toimialalla otettiin käyttöön pikapalautteen kerääminen. Pikapalautteen keräämistä laajennettiin vuonna 2019, niin että toimialalla on käytössä 40 laitetta palautteen keräämiseen. Liikuntapalveluissa pikapalautetta kerätään seuraavissa kohteissa:

- Itäkeskuksen uimahalli (2 laitetta)
- Liikuntamyly (2 laitetta)
- Pirkkolan uimahalli
- Töölön kisahalli (2 laitetta)

Pikapalautteessa kysytään nimen mukaisesti vain pari kysymystä ja vastaaminen kestää alle minuutin. Esimerkiksi Töölön kisahallissa pikapalautelaitteet on sijoitettu ulosmenevien kulkuporttien viereen. Toinen on naisten pukuhuoneiden läheisyydessä ja toinen on vastaavasti miesten pukuhuoneiden läheisyydessä. Näiden laitteiden palautteiden kautta saadaan siten naisten ja miesten arvioita Kisahallin palvelusta. Laitteet eivät muuten rekisteröi sukupuolta.

Helsingin liikkumishjelmalla on omat hankekohtaiset mittarit toimenpidetasolla (ks. Helsingin kaupunki 2018a). Kaupunkitason strategiamittaristoon on nostettu kolme liikkumishjelmaan liittyvää indikaattoria, jotka koskevat helsinkiläisten liikkumista ja paikallaanoloa, lasten fyysistä toimintakykyä ja vapaa-ajanliikuntaa harrastavien prosentiosuuksia (Helsingin kaupunki 2018a, 26). Näitä seurataan myös sukupuolittain, vaikkakaan kaikessa raportoinnissa sukupuoli ei ole mukana.

Henkilöstön hyvinvointia seurataan liikuntapalveluissa erilaisilla mittareilla kuten Kunta10- ja työterveyskyselyn tuloksilla, sairauspoissaoloilla sekä koulutustiedoilla. Henki-

löstön hyvinvointia koskevia mittareita olisi hyvä tarkastella myös sukupuolittain, jotta päästäisiin paremmin kiinni mahdollisiin ongelmiin. Esimerkiksi sairauspoissaolojen sukupuolittuneisuudesta on tutkittua tietoa (ks. esim. Jäppinen 2017 ja Blomgren 2016). Lisäksi esimerkiksi koulutuksiin osallistuminen liittyy tasa-arvoiseen henkilöstöpolitiikkaan ja uralla kehittymisen mahdollisuuksiin.

Talouden toteumaseurantaa tehdään talousarvion toteutumisen ja seurannan ohjeistuksen mukaisesti ja toimiala raportoi sitovien toiminnan tavoitteiden etenemisestä neljä kertaa vuodessa. Liikuntapalvelukokonaisuuden johtoryhmässä taloutta seurataan kuukausittain ja niihin kokouksiin osallistuu liikuntapalveluista vastaava controller. Talousarvion toteutumisennustetta käsitellään kolme kertaa vuodessa liikuntapalvelukokonaisuuden johtoryhmässä.

Kuten jo aiemmin mainittiin, kulttuurin ja vapaa-ajantoimialalla on käytössä vuosikohmainen tuloskortti, jonka perustana on kaupunkistrategia. Tuloskortissa on vuoden painopisteet ja tavoitteet. Toimiala on myös koonnut yhteen kaikki toimialan mittarit. Näitä mittareita ei ole valtavirtaistettu sukupuolinäkökulmasta. Kaikki mittari eivät ole sellaisia, että sukupuoli on niissä olennainen tekijä, mutta mukana on paljon indikaattoreita, joita sukupuolittietoisien budjetoinnin periaatteiden mukaisesti olisi hyvä tarkastella myös sukupuolittain.

Toiminnan seurannan indikaattorit ovat keskeinen tapa ohjata toimintaa. Ne juontavat juurensa suurelta osin kaupunkistrategiaan, josta ne siirtyvät talousarvioon ja tulosbudjettiin ja näissä dokumenteissa priorisoituihin tavoitteisiin ja toimintasuunnitelmaan. Mittareiden tarkastelu sukupuolinäkökulmasta olisi erityisen tärkeää, sillä ne voisivat tuoda esille mahdollisia vinoumia ja mahdollistaisivat toiminnan korjaamisen. Sukupuolittietoiset mittarit tarjoavat myös syvällisempää tietoa. Esimerkiksi henkilöstön hyvinvoinnin seuranta sukupuolittain antaisi keskeistä tietoa henkilöstöpoliittisen tasa-arvon edistämiseen.

4.4 Tasa-arvoon suunnatut erityistoimet

Liikuntapalvelujen peruslähtökohtana on pyrkimys erilaisten palvelujen universaalisuuteen. Liikuntapalvelujen tarjoamat palvelut on siis tarkoitettu kaikille. Monet tutkimukset kuitenkin osoittavat, että universaaleiksi tarkoitettujen palvelujen ovat usein sukupuolittuneita, joten onkin tärkeää, että tiedostetaan vinoutuneita rakenteita, ja että myös suoraan tasa-arvon edistämiseen suunnataan varoja.

Liikuntaan aktivoimisen toiminnassa on useita eri ryhmille suunnattuja toimia. Liikuntaan aktivointi järjestää ohjattua toimintaa erilaisille erityisryhmille, esimerkiksi erilaisia toimintarajotteita omaaville, kehitysvammaisille ja kuulovammaisille sekä senioreille. Lisäksi erityisenä kohderyhmänä ovat nuoret ja lapset. Naisten omia liikuntaryhmiä järjestetään osana alueliikuntaa. Alueliikunta on matalankynnyksen toimintaa kaikille aikuisille Helsingin eri alueilla, kohderyhmänä esimerkiksi maahanmuuttajanaiset.

Liikuntapaikoista Jakomäen uimahalli tarjoaa naisten vuoroja, myös Yrjönkadun uimahallilla on miesten ja naisten vuoroja. Vain naisille tai miehille suunnatut vuorot tarjoavat mahdollisuuden harrastaa uimista myös niille, joille syystä tai toisesta muun kuin oman sukupuolen kanssa uiminen ei ole mahdollista. Jakomäen uimahallissa järjestetään myös vain naisille suunnattua vesijumppaa. Liikuntaan aktivoimisen osalta ohjattuun toimintaan osallistuu enemmän naisia kuin miehiä ja sen vuoksi voisi olla hyvä pohtia tarvittaisiinko tältä osin jotain erityistoimia miesten aktivoimiseksi. Samoin sukupuolen moninaisuuden huomioon ottava toiminta aktivoisi myös näitä ryhmiä liikkumaan.

Vuosina 2018–2021 toteutettava liikkumisohjelma sisältää toimenpiteitä niille kuntalaisryhmille, jotka tarvitsevat erityistä tukea liikuntaharrastuksissa (ks. Helsingin liikkumisohjelma 2018). Tämän toimenpidealueen yhteydessä ei mainita sukupuolta, mutta sukupuolinäkökulma olisi hyvä valtavirtaistaa myös näihin toimenpiteisiin.

Tämän lisäksi liikuntapalvelu tekee yksittäisiä toimenpiteitä, joilla voi olla tasa-arvoa edistäviä vaikutuksia. Esimerkiksi Ruskeasuon ratsastusympäristön kunnostustoimet edistävät tyttöjen suosimaa harrastusta, samoin kuin voimisteluvälineiden ostaminen. Samoin esimerkiksi Itäkeskuksen uimahalliin syksyllä 2018 avattu unisex-pukuhuone edistää erilaisten asiakasryhmien uintiharrastusta, kun muun muassa sukupuolivähemmistöihin kuuluvat asiakkaat, vauvaperheet ja liikuntarajoitteiset asiakkaat (avustajana jostain toista sukupuolta oleva henkilö) voivat halutessaan pukeutua ja käydä suihkussa omassa pukukopissa.

Helsingin kaupungin palvelujen tasa-arvosuunnitelma vuosille 2019–2021 sisältää myös liikuntapalveluita koskevia tasa-arvon edistämiseen suunnattuja toimenpiteitä. Jo aiemmin mainittua kävijätietojen tiedonkeruun kehittämistä tehdään myös liikuntapalveluissa. Toinen suoraan liikuntapalveluja koskeva toimenpide on lisätä vähemmistönä olevien sukupuolten mahdollisuuksia käyttää vapaa-ajan palveluita. Tämän osalta tehdään selvitys mahdollisuudesta laajentaa jo mainittu Itäkeskuksen uimahallin unisex-pukuhuonekäytäntö myös muihin kaupungin liikuntatiloihin. Tämän lisäksi tavoitteena on huolehtia mahdollisuuksien mukaan, että uusien liikunta- ja harrastustilojen rakentamisessa ja vanhojen tilojen remonteissa tai tilajärjestelyillä tiloista tehdään saavutettavia ja turvallisia kaikille sukupuolille. (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2019, 14.)

Viime vuosina liikuntapalvelussa ei ole ollut henkilöstöä koskevia sukupuolten tasa-arvoon liittyviä erityistoimia, ja organisaatiomuutoksen ollessa käynnissä, niiden suunnittelu olisikin ollut vaikeaa. Suositeltavaa olisi harkita, onko tulevaisuudessa tarpeen suunnata varoja esimerkiksi henkilöstön kouluttamiseen. Tasa-arvoa edistäisi esimerkiksi tasa-arvotietoisuuden parantaminen, on kyse sitten asiakkaiden kanssa toimivien sukupuolisensitiivisyyden lisäämisestä tai toimintaa suunnittelevien sukupuolivaikutusten arviointitaidoista. Tästä olisikin hyvä tehdä kartoitus, millä osa-alueilla on tarvetta lisäosaamiselle. Helsingin kaupungin uusi henkilöstön tasa-arvosuunnitelma (Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, henkilöstöosasto 2019) antaa suuntaviivoja henkilöstön tasa-arvo-osaamisen edistämiseen.

4.5 Osallistuva budjetointi ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

Osallistuvassa budjetoinnissa Helsingin kaupunki osoittaa vuosittain noin 4,4 miljoonaa euroa kaupunkilaisten ideoiden toteuttamiseen. Määräraha jakautuu suurpiireittäin asukasmäärän perusteella. Lisäksi viidesosa budjetista varataan koko kaupunkia koskevien ehdotusten toteuttamiseen. Ehdotuksia voivat antaa kaikki ikään tai asuinpaikkaan katsomatta. Ensimmäinen ehdotusvaihe oli vuoden 2018 lopussa ja siinä saatiin 1 261 ehdotusta. Niistä jalostettiin 369 suunnitelmaa yhteiskehittelyvaiheessa, johon osallistuivat ehdottajat ja kaupungin asiantuntijat. Kaupungin toimialat tekevät näille suunnitelmille budjetti-arvion. Toteuttamiskelpoiset suunnitelmat siirtyvät äänestykseen. Äänestysvuonna 12 vuotta täyttävät helsinkiläiset voivat äänestää. Äänestys toteutettiin ensimmäisen kerran syksyllä 2019 ja eniten ääniä saavat ehdotukset tulivat valituiksi. Ehdotusten toteutuksesta vastaa kaupunki. Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala sai 360 ehdotusta. Näistä esityksistä 194 käsitteli liikuntaa ja ulkoilua eli 15 prosenttia kaikista ideoista ja yli puolet kulttuurin ja vapaa-ajan ehdotuksista. Suuri osa niistä koski kaupunkilaisten omaehtoisen toiminnan paikkojen tarvetta ja kehittämistä.

Osallistuvan budjetoinnin ehdotuksia olisi hyvä arvioida myös sukupuolinäkökulmasta jo kehittäelyvaiheessa. Osallistuva budjetointi on erinomainen keino lisätä kaupunkilaisten osallistumista, mutta se ei automaattisesti tuota sukupuolten tasa-arvoa edistäviä

ehdotuksia ja sen vuoksi tasa-arvonäkökulma tulisi olla yksi kriteeri ehdotusten arvioinnissa.

Liikuntapalvelut ja erityisesti liikuntaan aktivointi tekevät yhteistyötä eri liikuntaseurojen kanssa. Seuroille jaetaan toiminta- ja tila-avustuksia sekä tuetaan subventoitujen vuorojen kautta. Helsingissä toimii myös seuraparlamentti, joka on 2009 perustettu helsinkiläisten liikuntaseurojen yhteistyöelin ja toimii vuorovaikutuksessa Helsingin kaupungin liikuntapalvelujen kanssa. Seuraparlamentin tavoitteena on vahvistaa seurojen ja liikuntapalvelun välistä yhteistyötä seuratoimintaa koskevissa kysymyksissä ja tuottaa liikuntapalvelujen käyttöön seurakentän yhteinen näkemys keskeisistä niiden toimintaan vaikuttavista asioista kaupungin päätöksenteossa. Parlamentin jäsenistön valinnassa pyritään monipuolisuuteen. Jäsenistössä on esimerkiksi toimi- ja luottamushenkilöitä, yksilö- ja joukkuelajeja, huippu-urheilua ja terveystoimintaa edustavia tahoja. Myös lasten ja nuorten liikunta, erityisryhmien liikunta ja Etelä- Suomen Liikunta ja Urheilu ovat edustettuna. Naisia ja miehiä pyritään valitsemaan tasapuolisesti.

Tämän lisäksi liikuntapalvelu käyttää Kerro kantasi -palvelua (<https://kerrokantasi.hel.fi/>). Kerro kantasi on Helsingin kaupungin ylläpitämä verkkopalvelu, jossa kuntalaiset voivat kertoa mielipiteensä ja tulla kuulluksi erityyppisistä valmisteluun tulevista tai valmistelussa jo olevista asioista. Mielipiteet ovat muiden nähtävinä ja kommentoitavina, ja niistä tuotetaan raportit ja yhteenvedot valmistelijoiden ja päättäjien käyttöön. Palvelua on käytetty esimerkiksi Kisahallin remontin suunnittelussa. Kerro kantasi -palvelu tarjoaa erinomaisen väylän saada palautetta kaupunkilaisilta. Samalla tavalla kuin osallistuvan budjetoinnin kohdalla, täytyy kuitenkin muistaa, että kaupunkilaisten palaute ei automaattisesti ole sukupuolten tasa-arvoa edistävää eikä välttämättä tuo kaikkien ryhmien mielipiteitä esille. Sen vuoksi olisikin tärkeää ylläpitää ja kehittää monipuolisia palautejärjestelmiä sekä kehittää selkeät kriteerit ehdotusten analysointiin.

4.6 Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma

Vuoden 2020 talousarvioehdotuksen mukaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla työskentelee vuonna 2020 arviolta 1 605 vakituista ja 217 määräaikaista eli yhteensä 1 822 henkilöä. Toimialan henkilöstömäärän ennustetaan lisääntyvän vuonna 2020 yhteensä 15 henkilöllä. Kaikki palvelukokonaisuudet laativat vuonna 2019 alustavat henkilöstösuunnitelmat, joita tarkennetaan vuonna 2020. Liikuntapalvelukokonaisuus painottaa uusien liikuntakiinteistöjen henkilöstöresursseihin liittyvää vaikutusten arviointia ja suunnittelua sekä osaamisen kehittämistä. (Helsingin kaupunki 2019, 257) Kuten jo aiemmin todettiin, vuonna 2019 palkkojen osuus liikuntapalvelujen tulosbudjetista on 25 prosenttia, eli merkittävä osuus.

Helsingin kaupunkitasoinen henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma on uusittu vuonna 2019 (ks. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, henkilöstöosasto 2019). Tämä vuosille 2019–2021 ajoitettu suunnitelma sisältää paljon toimenpiteitä, joita voidaan soveltaa myös liikuntapalveluissa. Liikuntapalvelujen henkilökunta on monilta osin hyvin sukupuolittunutta, joten henkilöstöpoliittiseen tasa-arvoon olisi hyvä kiinnittää huomiota. Kaupunkitasoinen tasa-arvosuunnitelma sisältää toimenpiteitä esimerkiksi tasa-arvoiseen rekrytointiin sekä työssä kehittymiseen ja uralla etenemiseen. Nämä toimenpiteet olisivat relevantteja myös liikuntapalvelujen henkilöstöpoliittisen tasa-arvon edistämiseksi.

4.7 Investointien sukupuolivaikutusten arviointi

Kulttuurin ja vapaa-ajatoimialan investoinnit koostuvat tilahankkeista, kalusteista, teatteri- ja av-tekniikasta, taide- ja näyttelyhankinnoista ja instrumenteista, työkoneista ja autoista sekä korvaavista kalustehankinnoista, turvallisuuteen liittyvistä investoinneista

sekä soittimista. Tämän lisäksi investoidaan tietotekniikkaan. Näillä investoinneilla on myös kytköksiä, eli esimerkiksi jos rakennetaan uusia tiloja, ne täytyy myös kalustaa. Vuotta 2020 koskevan talousarvioesityksen mukaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan irtaimen omaisuuden perushankinnat tulevat olemaan 7 096 000 euroa. Tämän lisäksi kaupunkiympäristön toimialan kautta investoidaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan uudis- lisä- ja korjausrakentamiseen eli erilaisiin tilahankkeisiin.

Liikuntapaikkojen suunnittelussa, isommissa peruskorjauksissa ja rakentamisessa esteettömyys on yksi vaatimus ja sitä arvioidaan ennakkoon. Ennakkoarvioinnin osalta olisikin hyvä pohtia laajempaa vaikutusten arviointia. Liikuntapaikkojen osalta erityisesti sosiaalisten vaikutusten arviointi olisi relevantti. Tähän voidaan yhdistää myös sukupuolivaikutusten arviointi, vaikkakin sukupuolivaikutusten ennakkoarviointi voidaan tehdä myös erikseen. Esteettömyyttä laajempi sosiaalisten ja sukupuolivaikutusten arviointi edistäisi paitsi sukupuolten tasa-arvoa myös yhdenvertaisuutta laajemmin. Kaupunkiympäristön toimialalla kaavoituksen yhteydessä tehdään sosiaalisten vaikutusten arviointia ja tätä osaamista voitaisiin hyödyntää myös liikuntapaikkarakentamisen yhteydessä.

Kaupungilla on opas kestäviin hankintoihin (ks. Helsingin kaupunki 2015) ja tätä tulisi-kin hyödyntää myös erilaisia investointeja tehdessä. Kestävässä hankinnassa huomioidaan paitsi sukupuolten tasa-arvon näkökulma myös esimerkiksi ympäristövaikutukset ja erilaiset sosiaaliset ja eettiset näkökulmat kuten ihmisoikeudet, työllisyys ja työoikeudet.

4.8 Taloussuunnittelun ohjeet sukupuolitietoisien budjetoinnin näkökulmasta

Kaupunkitasolla keväisin julkaistava talousarvioehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohteet ovat tärkeitä dokumentteja, jotka ohjaavat toimialojen taloussuunnittelua paitsi euromääräisesti myös sisällön suhteen. Kuten jo aiemmin todettiin, kyseisessä dokumentissa mainitaan sukupuolivaikutusten arviointi yhtenä talousarviota koskevana vaikuttavuuden arviointina, mutta ei anneta sen tarkempia ohjeita, mitä se tarkoittaa, miten sukupuolivaikutusten arviointi tehdään tai miten arvioinnista pitäisi talousarvioehdotuksen yhteydessä raportoida. Ensimmäisessä vaiheessa olisikin tärkeää, että kaupunki kehittäisi arviointimenetelmien käyttöönoton tukea, johon sisältyisivät muun muassa ohjeet sukupuolivaikutusten arvioinnista.

Myös toimialan oma talousosasto antaa ohjeita. Nämä ohjaavat palvelukokonaisuuksien taloussuunnittelua ja -raportointia esimerkiksi talousarvion, tulosbudjetin ja toimintasuunnitelman osalta. Ohjeet sisältävät paitsi muodollisia tietoja, kuten aikatauluja ja ohjeita, miten budjetit suunnitellaan, myös ohjeistusta esimerkiksi henkilöstö- ja koulutus-suunnitteluun. Tämä lisäksi ohjeistetaan koko toimialaan koskevista sitovista tavoitteista ja tulevan vuoden painopistealueista. Näiden perusteella palvelukokonaisuudet konkretisoivat omat toiminnan tavoitteet ja tulevan vuoden painopisteet. Jos sukupuolitietoista budjetointia halutaan jalkauttaa tehokkaasti, olisivat nämä ohjeet paikka myös sukupuolitietoisien budjetoinnin ohjeistukselle. Koska asia on uusi, olisi alkuvaiheessa hyvä tarjota tukea niin toimialan kuin palvelukokonaisuuksienkin budjetteja suunnitteleville. Erinomainen esimerkki työkalusta, jota voitaisiin hyödyntää sukupuolitietoisessa budjetoinnissa ja joka toisi kokonaisvaltaista näkemystä sukupuolten tasa-arvon läpileikkaavuuteen on kulttuurin ja vapaa-ajantoimialan käytössä oleva tuloskortti. Tuloskortti kokoaa yhteen niin tavoitteita, toimenpiteitä kuin niihin liittyvä mittareitakin. Sukupuolinäkökulma olisi mahdollista integroida tuloskorttiin läpileikkaavana periaatteena tai sukupuolten tasa-arvoon liittyen voisi tehdä erillisen tavoitteen.

5 Sukupuolitietoisen budjetoinnin kehitettävät toimintamenetelmät ja suositukset jatkotoimiksi

Sukupuolitietoinen budjetointi on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen yksi menetelmä ja se on kokonaisvaltaisesti sovellettuna tehokas keino sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Tämän hankkeen tavoitteena on paitsi pilotoida sukupuolitietoista budjetointia Helsingin kaupungin liikuntapalveluissa, myös kehitellä yleisempiä menetelmiä ja ehdotuksia jatkotoimista, miten sukupuolitietoista budjetointia voitaisiin Helsingin kaupungilla soveltaa laajemmin. Helsingin kaupunki on iso ja monitahoinen organisaatio, jossa eri toimialojen tehtävät ovat hyvin erilaisia keskenään. Sellaisten sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmien kehittäminen, jotka sellaisenaan voitaisiin ottaa käyttöön eri toimialoilla, on erittäin haastavaa. Tämä pilotti on kuitenkin tuonut esille monia hyviä ja konkreettisia menetelmiä, joista voidaan eri toimialoilla ottaa oppia.

Kaikista sukupuolitietoisen budjetoinnin menetelmistä, joita liikuntapalvelujen osalta käsiteltiin, voidaan tehdä kullekin toimialalle soveltuvia. Ensimmäisenä oli budjetin analyysi. Usein tämä tarkoittaa sukupuolivaikutusten arviointeja ja näiden toimialakohtainen kehittäminen olisikin tarpeen. Eri toimialoilla toimintatavat ja menorakenteet ovat erilaisia ja niillä on vakiintunut erilaisia arviointimenetelmiä. Näiden kartoitus ja sukupuolivaikutusten arviointien kehittäminen olisi ensiarvoisen tärkeää sukupuolitietoisen budjetoinnin edistämiseksi. Sekä jälkikäteen tehtäviä sukupuolivaikutusten arviointeja että ennakkoarviointeja tulisi käyttää budjetoinnin tukena. Sukupuolivaikutusten arvioinneissa voidaan tarkastella palvelujen laatua ja sitä, miten hyvin ne vastaavat kaupunkilaisten tarpeisiin. Budjetoinnin kannalta olisi tärkeää kehitellä myös menetelmiä, joissa arvioidaan resurssien jakautumista. Tässä raportoidut analyysit koskien seuratuksen jakautumista ja liikuntapaikkojen käyttöä ovat esimerkkejä, miten resurssien jakautumiseen keskittyvää analyysia voidaan tehdä. Sukupuolivaikutusten arviointien laajentamisen yksi peruslähtökohta on sukupuolittain kerättävä tieto. Erilaisia tiedonkeruu- ja seurantamenetelmiä tulisikin kehittää toimialan lähtökohdista katsoen.

Toisena tarkastelukohteena oli toiminnan seurannan mittarit. Kaikilla toimialoilla ja kaikissa palveluissa seurataan omaa toimintaa. Näiden indikaattoreiden valtavirtaistaminen sukupuolinäkökulmasta olisi yksinkertainen keino lisätä mittareiden laatua. Yksinkertaisimmillaan tämä tarkoittaa, että seuranta sisältää tietoa sukupuolittain. Kun uusia mittareita kehitellään, olisi ne hyvä pohtia lähtökohtaisesti sellaiseksi, että ne huomioivat myös sukupuolten tasa-arvon. Tulisi myös pohtia erillisten tasa-arvomittareiden kehittämistä sekä toimiala- että kaupunkitasolla. Kaupunkistrategian tasolla olisi hyvä olla ainakin yksi mittari, jolla mitataan sukupuolten tasa-arvoa palveluissa.

Palvelujen ja toiminnan tasa-arvosuunnitelma ja henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma ovat osa koko kaupungin tasa-arvotoiminnan kehittämistä. Koska kaikki toimialat ovat sitoutuneet näissä suunnitelmissa tiettyihin tavoitteisiin olisi hyvä, jos nämä tavoitteet tai niihin liittyvät toimenpiteet näkyisivät myös talousarviossa ja tulosbudjeteissa. Nyt tasa-arvosuunnitelmien tavoitteet ovat irrallaan vuosittaisesta suunnittelusta.

Tasa-arvoa edistävät erityistoimet tulisi pohtia kunkin palvelun kohdalla erikseen. Myös tältä osin kattava tieto tasa-arvosta ja epätasa-arvoisista käytännöistä auttaa suuntaamaan ja kohdentamaan toimenpiteet oikein. Toimialojen kohdalla olisi myös hyvä harkita omia tasa-arvosuunnitelmia sekä palvelujen että henkilöstön osalta tai toimenpideohjelmia kaupunkitasoisten suunnitelmien pohjalta. Tasa-arvotyön osaaminen ja resurssit voivat kuitenkin toimialoilla olla vajavaisia, joten tähän tarvittaisiin tukea ja lisäresursseja.

Vuonna 2018 aloitettu osallistuva budjetointi on Helsingin kaupungilla uusi toimintatapa. Osallistuvan budjetoinnin kautta saatavien esitysten arviointikriteerit tulisi sisältää myös sukupuolten tasa-arvon, esityksille olisi myös mahdollista tehdä sukupuolivaikutusten arviointi. Myös investointien osalta tulisi pohtia sukupuolivaikutusten arviointia. Eri toimialojen ennakoarviointijärjestelmien olisi hyvä sisältää myös sukupuoli, jos sukupuolivaikutusten ennakoarviointia ei haluta tehdä erikseen.

Sukupuolittetun budjetoinnin laajempaan jalkauttamiseen tarvitaan kaupunkitasoista ohjeistusta ja neuvontaa. Tämä tarkoittaa myös, että kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston tulisi kehittää sukupuolittetun budjetoinnin menetelmiä yhteistyössä kaupungin tasa-arvoasiantuntijoiden kanssa. Tämä sisältää myös erilaiset ohjeistukset, määrämuotoiset pohjat ja raportoinnin. Tämän lisäksi sukupuolinäkökulman olisi hyvä olla kiinteä osa erilaisia poikkihallinnollisia rakenteita. Esimerkiksi käynnissä olevan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinoinnissa olisi siis hyvä huomioida sukupuolinäkökulma.

Tiivistys tutkimuksen tuloksiin perustuvista suosituksista jatkotoimenpiteiksi

- Sukupuolinäkökulman kytkeminen toimialojen ja kaupunkitason tavoitteisiin ja niiden mittareihin, ensivaiheessa sitoviin tavoitteisiin.
- Sukupuolten tasa-arvoa mittaavan strategiamittarin kehittäminen, jotta kaupunkistrategian tasa-arvotavoitetta voidaan seurata.
- Tasa-arvosuunnitelmien (palvelut ja henkilöstö) tavoitteiden ja toimenpiteiden sisällyttäminen toimialojen ja kanslian tulosbudjetteihin.
- Sukupuolittetun budjetoinnin kehittäminen kaupunkitasolla. Esimerkiksi sukupuolittetun budjetoinnin lisääminen talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohjeisiin ja toimialatasoiseen taloussuunnitteluohjeistukseen.
- Sukupuolinäkökulman integroiminen poikkihallinnollisiin koordinaatorirakenteisiin ja strategiahankkeisiin, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ja hyvinvointisuunnitelmaan.
- Sukupuolivaikutusten arvioinnin kaupunkitasoisen ohjeen laatiminen.
- Sukupuolivaikutusten arviointimenetelmien ja siihen liittyvän tiedonkeruun kehittäminen toimialatasolla.
- Tasa-arvotyön nykyistä kattavampi resursointi toimialojen ja taloussuunnittelun tueksi.
- Sukupuolten tasa-arvonäkökulman lisääminen osallistuvan budjetoinnin arviointi- ja kehittelykriteereihin.

Sammandrag

Enligt Helsingfors stadsstrategi ska jämställdhet mellan könen vara en genomgående princip i stadens all verksamhet och under den pågående strategiperioden ska ett forskningsbaserat jämställdhetsprojekt inledas där en analys av könsekvenser för utvalda tjänster genomförs. I detta jämställdhetsprojekt ingår även jämställdhetsbudgetering. Bakom pilotförsöket med jämställdhetsbudgeteringen ligger en fullmäktigemotion om införande av könsmedveten budgetering. Stadsfullmäktige fattade ett beslut våren 2018, där det förutsattes att budgeten för 2018 ska granskas ur ett jämställdhetsperspektiv och att ett försök med jämställdhetsbudgetering inleds.

Idrottstjänsterna valdes till pilotförsöket, men möjligheterna för jämställdhetsbudgetering granskas även i tillämpliga delar på stadsnivå. I undersökningen kartlades först en metod för jämställdhetsbudgeteringen med stöd av finsk och internationell forskningslitteratur. Eftersom det inte finns någon etablerad praxis för jämställdhetsbudgetering så försökte man utveckla lämpliga tillvägagångssätt för kommunsektorn och särskilt för Helsingfors stad.

Följande av idrottstjänsternas funktioner granskades med tanke på jämställdhetsbudgetering:

- ekonomiplanering och -styrning
- analys av budget och jämställdhetskonsekvenser
- indikatorer för uppföljning av verksamheten
- specialåtgärder med inriktning på jämställdhet
- medborgarbudgeten
- personalpolitisk jämställdhet
- jämställdhetsanalys av investeringarna

Utgående från internationella exempel och iakttagelser identifierades åtgärdsrekommendationer för att befästa jämställdhetsbudgeteringen i Helsingfors stad. Dessa rekommendationer är:

- Att sammanföra genusperspektivet med sektorernas och stadens målsättningar och deras mätare, i första hand de bindande målen.
- Utveckling av en strategisk mätare som mäter jämställdheten mellan könen så att man ska kunna följa upp jämställdhetsmålet i stadsstrategin.
- Att inkludera jämställdhetsplanens målsättningar och åtgärder i sektorernas och stadskansliets resultatbudgetar.
- Utveckling av jämställdhetsbudgetering på stadsnivå. Till exempel att lägga till jämställdhetsbudgetering i anvisningarna för förslaget till budget och ekonomiplan och för sektorernas ekonomiska planering.
- Integration av ett jämställdhetsperspektiv i förvaltningsövergripande koordinationsstrukturer och strategiprojekt, såsom främjande av välbefinnande och hälsa samt välfärdsplanen.
- Att utarbeta anvisningar för konsekvensanalys ur ett jämställdhetsperspektiv på stadsnivå.
- Att utveckla metoder för konsekvensanalys ur ett jämställdhetsperspektiv och relaterad informationsinsamling på sektornivå.
- Större resurser för jämställdhetsarbetet som stöd för sektorerna och ekonomiplaneringen.
- Att lägga till jämställdhetsperspektivet i utvecklings- och bedömningskriterierna för medborgarbudgeten.

Jämställdhetsbudgetering är en metod för att integrera jämställdhetsperspektivet och i en heltäckande tillämpning är det en effektiv metod för att främja jämställdheten mellan könen. Syftet med det här projektet är, utöver pilotförsöket med jämställdhetsbudgetering i Helsingfors stads idrottstjänster, att utveckla mer allmänna metoder och förslag till fortsatta åtgärder om hur jämställdhetsbudgetering kunde tillämpas i större utsträckning vid Helsingfors stad. Helsingfors stad är en stor och mångsidig organisation där de olika sektorernas uppgifter är synnerligen olika varandra. Det är mycket utmanande att utveckla sådana metoder för jämställdhetsbudgeteringen som sektorerna direkt kunde börja tillämpa. Detta pilotprojekt har i varje fall lyft fram många bra och konkreta metoder som de olika sektorerna kan lära sig av.

Summary

In the Helsinki City Strategy, it is stated that gender equality is a principle permeating the activities of the city and that a research-based project is to be launched during the current strategy period to assess gender impact in a number of selected services. A pilot project on gender budgeting has also been connected to this equality project. The pilot project on gender budgeting is based on a council initiative about the initiation of gender budgeting. In spring 2018, the City Council made a decision according to which it required that the 2018 budget is assessed from a gender perspective and that a pilot project on gender budgeting is initiated.

The sports services was selected as the subject of the pilot project, but the possibilities of gender budgeting are also reviewed on the City level, where applicable. The first part of the study consisted of a review of the methods of gender budgeting using Finnish and international research literature. As there are no established methods for gender budgeting, a goal for the actual pilot project was to develop applicable modes of operation for the municipal sector and especially for the City of Helsinki.

In case of the sports services, the following operations were reviewed from a gender budgeting perspective:

- financial planning and management
- budget analysis and gender impact assessment
- follow-up indicators for the operations
- special measures for equality
- participatory budgeting
- equality in personnel policy
- gender impact assessment of investments

Based on international examples and the reviews that were performed, the researchers identified recommended measures for establishing gender budgeting at the City of Helsinki. These recommendations are:

- Linking the gender perspective to the objectives of the Divisions and on the City-level and to the indicators of those, to the binding goals in the first phase.
- Developing a strategic indicator measuring gender equality, to make it possible to follow up the equality goal mentioned in the City Strategy.
- The inclusion of the goals and measures of the equality programmes in the result budgets of the Divisions and the City Executive Office.
- Developing the gender budgeting on the City-level. For example, adding gender budgeting to the guidelines for the preparation of the budget and the economic plan, and to the economic planning guidelines on the Division-level.
- Integrating the gender perspective into the cross-administrative co-ordination structures and strategy projects, such as promotion of well-being and health and the welfare plan.
- Preparing instructions for gender impact assessment on the City-level.
- Developing the methods of gender impact assessment and the related collection of data on the division-level.
- Increased resources for equality work in support of the divisions and the economic planning.
- Adding the gender equality perspective to the assessment and development criteria for participatory budgeting.

Gender budgeting is one method of gender mainstreaming and, if comprehensively implemented, it is an effective way to promote equality between genders. The objective of this project was to carry out a pilot project on the gender budgeting in the sports services of the City of Helsinki, but also to develop more general methods and proposals for further actions on how gender budgeting could be applied more widely at the City of Helsinki. The City of Helsinki is a big and multifaceted organisation, where the tasks of the Divisions are very different from each other. Developing methods of gender budgeting that would be directly applicable at the different Divisions is very challenging. However, this pilot project has brought up many good and concrete methods, from which it is possible to learn at the Divisions.

Lähteet

- Bellamy, Kate (2002).** Gender Budgeting. A Background paper for the Council of Europe's Informal Network of Experts on Gender Budgeting. Council of Europe, November 2002
- Blomgren, Jenni (2016).** Pitkät sairauspoissaolot työikäisillä naisilla ja miehillä. Sairauspäivärahan saajat 1996–2015. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (2016):6, 681-691
- Blomgren, Jenni & Jäppinen, Sauli (2018).** Pitkät sairauspoissaolot yleisempiä naisilla mutta pidempiä miehillä. Kelan tutkimusblogi. Saatavilla osoitteessa <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4516>
- Council of Europe (2005).** Gender budgeting- Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB). Strasbourg: Equality Division, Directorate General of Human Rights, Council of Europe.
- Council of Europe (2009).** Gender budgeting: practical implementation. Handbook. Prepared by Sheila Quinn. Strasbourg: Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, <https://rm.coe.int/1680599885>
- Council of Europe (2019).** Gender mainstreaming at the Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-mainstreaming>
- Daly, Mary E (2005).** Gender Mainstreaming in Theory and Practice. Social Politics: International Studies in Gender, *State and Society*. Volume 12, Number 3, Fall 2005, 433-450
- Downes, Ronnie; von Trapp, Lisa & Nicol, Scherie (2016).** Gender budgeting in OECD countries. *OECD Journal on Budgeting*. vol. 2016/3. <http://www.oecd.org/gender/Gender-Budgeting-in-OECD-countries.pdf>
- EIGE (2017).** Gender Budgeting, Luxembourg: European Institute for Gender Equality, <https://eige.europa.eu/publications/gender-budgeting>
- EIGE (2018).** Gender budgeting. Mainstreaming gender into the EU budget and macroeconomic policy framework, Luxembourg; European Institute for Gender Equality, <https://eige.europa.eu/publications/gender-budgeting-mainstreaming-gender-eu-budget-and-macroeconomic-policy-framework>
- EIGE (2019).** Gender mainstreaming, <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming>
- Elomäki, Anna (2018).** Sukupuolitietoinen budjetointi – muiden maiden hyvät käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22/2018, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:IS:BN:978-952-287-526-6>
- Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (2018).** Sukupuolitietoinen budjetointi Suomen valtionhallinnossa – nykytila, haasteet ja suosituksen kehittämistyölle. Julkaisussa Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim.). Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi, 72018, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 120-152
- Elson, Diane (1999).** Gender Budget Initiative - Background Papers. London: Commonwealth Secretariat
- Elson, Diane (2002a).** Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples. Teoksessa Judd, Karen (toim). Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. Papers from a High Level International Conference 'Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting', New York: United Nations Development Fund for Women (UNFEM), ss. 15–29

- Elson, Diane (2002b).** Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform. Teoksessa Budlender, Debbie; Elson, Diane; Hewitt, Guy & Mukhopadhyay, Tanni. Gender Budgets Make Cents Understanding gender-responsive budgets. London: The Commonwealth Secretariat
- Elson, Diane (2006).** Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. New York: UNIFEM. Saatavilla osoitteessa <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Budgeting-for-Women%E2%80%99s-Rights-Monitoring-Government-Budgets-for-Compliance-with-CEDAW.pdf>.
- Folbre, Nancy (2015).** Valuing Non-market Work. UNDP 2015 Human Development Report Office Think Piece. Saatavilla osoitteessa http://hdr.undp.org/sites/default/files/folbre_hdr_2015_final_0.pdf
- Frey, Regina (2008).** Paradoxes of Gender Budgeting. Discussion Paper 14, The Nordic-Baltic Network on Gender Responsive Budgeting, Vilnius 2008, The First International Conference on Gender Responsive Budgeting and Social Justice
- Helsingin kaupunki (2015).** Helsingin kaupungin kestävien hankintojen opas. Saatavilla osoitteessa http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/48db87b4-f27c-46bc-982a-2afe995f8875/Helsingin_kaupungin_kestavien_hankintojen_opas%E2%80%932015.pdf?MOD=AJPERES&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0
- Helsingin kaupunki (2017).** Maailman toimivin kaupunki – Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021. <https://www.hel.fi/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/>
- Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto (2017).** Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016. Helsinki: Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto. Saatavilla osoitteessa: https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/arviointikertomus_2016_nettili.pdf
- Helsingin kaupunki (2018).** Tasa-arvotoimikunnan lausunto sukupuolitietoisesta budjetoinnin menetelmän käyttöönotosta. Saatavilla osoitteessa: <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/f5/f5db22149fa27686ee9453b8733d5a6dc60805ba.pdf>
- Helsingin kaupunki (2018a).** Helsingin liikkumishjelma. Saatavilla osoitteessa: https://ejulkaisu.grano.fi/helsingin_kaupunki/liikkumishjelma_2018
- Helsingin kaupunki (2019).** Helsingin kaupungin talousarvio 2020 ja taloussuunnitelma 2020–2022. Pormestarin ehdotus. Kaupunginhallitus 7.10.2019. Saatavilla osoitteessa: https://hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2019/HKI_TAE_2020.pdf
- Helsingin kaupunki (2019a).** Hyvinvointia ja terveyttä kaikille. Helsingin hyvinvointisuunnitelma 2019–2021. Saatavilla osoitteessa <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Helsinki/hyve/hyvinvointia-ja-terveytta-kaikille.pdf>
- Helsingin kaupunki (2019b).** Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/hyvinvointi-terveys-johtamisrakenne/>
- Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia (2019).** Kohti tasa-arvoista Helsinkiä. Suunnitelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Helsingin kaupungin palveluissa ja toiminnassa 2019–2021. Saatavilla osoitteessa: <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Tasa-arvo/palveluiden-tasa-arvo-suunnitelma-helsinki-2019-2021.pdf>
- Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, henkilöstösasto (2019).** Helsingin kaupungin henkilöstön tasa-arvosuunnitelma 2019–2021. Saatavilla osoitteessa: <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/b4/b4f68f873a78b742c521856f95a2d3baf8801fee.pdf>

Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto (2019). Helsingin kaupungin vuoden 2020 talousarvio- ehdotuksen raami sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2020–2022 laatimishjeet. Saatavilla osoitteessa https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2019/Vuoden_2020_talousarvioehdotuksen_raami_seka_talousarvio_%20ja_taloussuunnitelmaehdotuksen_2020_2022%20laatimishjeet_06052019.pdf

Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto (2019). Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018. Helsinki: Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto. Saatavilla osoitteessa: https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/arviointikertomus_2018_talk_9.4.2019.pdf

HSL (2019). Liikkumistutkimus 2018 – Kulkutapojen käyttö Helsingin seudulla. HSL Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä Liikennejärjestelmä ja tutkimukset –osasto. Saatavilla osoitteessa https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/liikkumistutkimus_2018_kulkutapojen_kaytto_helsingin_seudulla.pdf

ILO (2018). Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work. Geneva: International Labor Organization. Saatavilla osoitteessa https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf

Judd, Karen (toim) (2002). Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences. Papers from a High Level International Conference ‘Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting’, New York: United Nations Development Fund for Women (UNFEM)

Jäppinen, Sauli (2017). Pitkien sairauspoissaloiden sukupuolierot keski-ikäisessä työllisessä väestössä vuosina 2005–2013. Pro gradu –tutkielma. Valtiotieteellinen tiedekunta, yhteiskuntapolitiikka. Helsingin yliopisto

Kuntalaki 10.5.2015/410, Finlex

Kuntaliitto (2017). Eurooppalainen tasa-arvon peruskirja - Sitoumus naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamiseksi paikallishallinnossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavilla osoitteessa https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/tasa_arvon_peruskirja_ebook.pdf

Kurki, Kaarle (2018). Liikunnan seuratuun sukupuolivaikutusten arviointi. Helsingin kaupunki, Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala, Liikunnan palvelukokonaisuus. Saatavilla osoitteessa https://www.hel.fi/static/liitteet/kulttuurin-ja-vapaa-ajan-toimiala/Julkaisut/Liikunnan_seuratuun_sukupuolivaikutusten_arviointi_2018_A4_interactive.pdf

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609, Finlex

Lewis, Jannet F.; Zeger, Scott L.; Li, Ximin; Mann, N. Clay; Newgard, Craig D; Haynes, Suzanne; Wood, Susan F.; Dai, Mengtao; Simon, Alan E. & McCarthy, Melissa L. (2019). Gender Differences in the Quality of EMS Care Nationwide for Chest Pain and Out-of-Hospital Cardiac Arrest. *Women’s Health Issues* 29–2 (2019), 116–124

Luhtakallio, Eeva & Mustranta, Maria (2017). Demokratia suomalaisessa lähiössä. Helsinki: Into Kustannus Oy

Meier, Petra & Celis, Karen (2011). Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming. *Social Politics*, Vol. 18, No. 4, 469–489

Nordic Council of Ministers (2006). Gender Budgeting – Integration of a gender perspective in the budgetary process. Part report: country reports. TemaNord 2006:578. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Porter, Fenella & Sweetman, Caroline (toim.) (2005). Mainstreaming Gender in Development. A Critical Review. Oxford: Oxfam GB

Quinn, Sheila (2016). Europe: A Survey of Gender Budgeting Efforts. International Monetary Fund Working Papers, July 2016

- Quinn, Sheila (2017).** Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice? *Administration*. Vol. 65, no. 3 (2017), 101–121
- Rubenson Wahlin, Rebecka & Ponzer, Sari; Lövbrand, Hanna; Skrivfars, Markus; Lossius, Hans Morten and Castrén, Maaret (2016).** Do male and female trauma patients receive the same prehospital care?: an observational follow-up study. *BMC Emerg Med*. 2016; 16: 6.
- Sharp, Rhonda (2003).** Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)
- Sharp, Rhonda & Broomhill, Ray (1990).** Women and government budgets. *Australian Journal of Social Issues*. Vol. 25 No. 1 February 1990, ss. 1–14
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2009).** Sukupuolisilmäläsit käytössä - Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavilla osoitteessa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73345/URN%3aNB%3afi-fe201504223772.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sikirica, Ana Marija (2013).** Access to Gender Sensitive Budgeting – Some Tools and Methods, The 6th International Conference “The Changing Economic Landscape: Issues, Implications and Policy Options”
- Stotsky, Janet (2016).** Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes. International Monetary Fund Working Papers, July 2016
- Sveriges Kvinnolobby (2018).** Jämställt utfall? Metodmaterial for att granska budget och verksamhet ur ett jämställdshetsperspektiv. Sveriges Kvinnolobby
- Ulkoministeriö (1995).** Pekingin julistus ja toimintaohjelma, https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/pekingin-julistus-ja-toimintaohjelma?curAsset=0&stId=47307
- Verloo, Mieke (1999).** Gender mainstreaming: practice and prospect. Report. EG (99) 13. Council of Europe
- Woodward, Alison E (2001).** Gender mainstreaming in European policy: Innovation or deception?. WZB Discussion Paper, No. FS I 01-103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

Tekijä(t) Patosalmi, Mervi		
Nimike Sukupuolittietoisien budjetoinnin pilotointi Helsingin kaupungilla Tasa-arvohankkeen tuloksia		
Julkaisija (toimiala tai laitos) Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot	Julkaisu-aika 2019	Sivumäärä, liitteet 59
Sarjan nimike Tutkimuskatsauksia - Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot		Osanumero 2019:3
ISSN (painettu) 2489-4125 ISSN (verkossa) 2489-4133	ISBN (painettu) 978-952-331-688-1 ISBN (verkossa) 978-952-331-689-8	Kieli suomi, ruotsi, englanti
Tiivistelmä <p>Helsingin kaupunkistrategiassa todetaan, että sukupuolten tasa-arvo on läpileikkaava periaate kaupungin toiminnassa ja että kuluvalle strategiakaudella käynnistetään tutkimuspohjainen tasa-arvohanke, jossa valituille palveluille tehdään sukupuoli-vaikutusten arviointi. Tähän tasa-arvohankkeeseen on kytketty myös sukupuolittietoisien budjetoinnin pilotointi. Sukupuolittietoisien budjetoinnin pilotin taustalla on valtuustoaloite sukupuolittietoisien budjetoinnin aloittamisesta. Keväällä 2018 kaupunginvaltuusto teki asiasta päätöksen, jossa he edellyttivät, että vuoden 2018 talousarvio arvioidaan sukupuolinäkökulmasta ja lisäksi aloitetaan pilotti sukupuolittietoisesta budjetoinnista.</p> <p>Pilotoinnin kohteeksi valittiin liikuntapalvelut, mutta sukupuolittietoisien budjetoinnin mahdollisuuksia tarkasteltiin soveltuvin osin myös kaupunkitasoisena. Tutkimuksessa kartoitettiin ensin sukupuolittietoisien budjetoinnin menetelmiä suomalaisen ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden avulla. Koska sukupuolittietoiseen budjetointiin ei ole olemassa vakiintuneita menetelmiä, varsinaisessa pilotoinnissa pyrittiin kehittämään kuntasektorille ja erityisesti Helsingin kaupungille soveltuvia toimintatapoja.</p> <p>Liikuntapalveluiden osalta tarkasteltiin seuraavia toimintoja sukupuolittietoisien budjetoinnin näkökulmasta:</p> <ul style="list-style-type: none">• taloussuunnittelua ja -ohjeistusta• budjetin analyysia ja sukupuolivaikutusten arviointia• toiminnan seurannan indikaattoreita• tasa-arvoon suunnattuja erityistoimia• osallistuvaa budjetointia• henkilöstöpoliittista tasa-arvoa• investointien sukupuolivaikutusten arviointia <p>Kansainvälisten esimerkkien ja tehtyjen tarkastelujen pohjalta tunnistettiin toimenpidesuosituksia sukupuolittietoisien budjetoinnin vakiinnuttamiseksi Helsingin kaupungilla. Nämä ehdotukset ovat:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sukupuolinäkökulman kytkeminen toimialojen ja kaupunkitason tavoitteisiin ja niiden mittareihin, ensivaiheessa sitoviin tavoitteisiin.• Sukupuolten tasa-arvoa mittaavan strategiamittarin kehittäminen, jotta kaupunkistrategian tasa-arvotavoitetta voidaan seurata.• Tasa-arvosuunnitelmien tavoitteiden ja toimenpiteiden sisällyttäminen toimialojen ja kanslian tulosbudjetteihin.• Sukupuolittietoisien budjetoinnin kehittäminen kaupunkitasolla. Esimerkiksi sukupuolittietoisien budjetoinnin lisääminen talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisohejiisiin ja toimialatasoiseen taloussuunnitteluohjeistukseen.• Sukupuolinäkökulman integroiminen poikkihallinnollisiin koordinaatorakenteisiin ja strategiahankkeisiin, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ja hyvinvointisuunnitelmaan.• Sukupuolivaikutusten arvioinnin kaupunkitasoisen ohjeen laatiminen.• Sukupuolivaikutusten arviointimenetelmien ja siihen liittyvän tiedonkeruun kehittäminen toimialatasolla.• Tasa-arvotyön nykyistä kattavampi resursointi toimialojen ja taloussuunnittelun tueksi.• Sukupuolten tasa-arvonäkökulman lisääminen osallistuvan budjetoinnin arviointi- ja kehittälykriteereihin.		
Asiasanat sukupuolittietoinen budjetointi, tasa-arvo, budjetointi, taloussuunnittelu, sukupuolivaikutukset, Helsinki		
Hinta hinnaston mukaan	Jakelu puh. 09 310 36293	

Sukupuolitietoisien budjetoinnin pilotointi Helsingin kaupungilla

Tasa-arvohankkeen tuloksia

Sukupuolten tasa-arvo on yksi Helsingin kaupungin perusarvoista. Helsingin kaupunkistrategiassa todetaan, että sukupuolten tasa-arvo on läpileikkaava periaate kaupungin toiminnassa. Yksi tärkeä toimintatapa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa on sukupuolitietoinen budjetointi. Helsingin kaupungin valtuusto päättikin keväällä 2018, että vuoden 2018 talousarvio arvioidaan sukupuolinäkökulmasta ja lisäksi aloitetaan pilotti sukupuolitietoisen budjetoinnista. Tässä julkaisussa raportoidaan tämän pilotin tulokset. Pilotoinnin kohteena oli liikuntapalvelut. Pilotoinnin taustaksi raportissa käsitellään ensin sukupuolitietoisien budjetoinnin menetelmiä. Tarkastelussa on myös kapunkitasoisia taloussuunnittelun osa-alueita sekä vuoden 2018 talousarvion sukupuolivaikutukset. Liikuntapalveluiden osalta tarkastellaan kahdeksaa eri näkökulmaa sukupuolitietoiseen budjetointiin. Pilotoinnin tavoitteena oli kehittää menetelmiä sukupuolitietoisien budjetoinnin vakiinnuttamiseen Helsingin kaupungilla ja lopuksi esitelläänkin toimenpidesuosituksia, joilla sukupuolitietoista budjetointia voitaisiin Helsingin kaupungilla edistää. Tämä katsaus tehtiin yhteistyössä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja liikuntapalveluiden asiantuntijoiden sekä kaupunginkanslian talousasiantuntijoiden kanssa.

Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia
kaupunkitutkimus ja -tilastot

Julkaisutilaukset
p. 09 310 36293

Internet
www.hel.fi/kaupunkitieto