

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuus ja toimivuus

Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo, yhteistyössä
Raisa Jurvan ja Emma Lambergin kanssa

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:41

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:41

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuus ja toimivuus

Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo, yhteistyössä
Raisa Jurvan ja Emma Lambergin kanssa

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-248-0

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuus ja toimivuus

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:41

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Anna Elomäki, Hanna Ylöstalo, Raisa Jurva, Emma Lamberg

Kieli Suomi

Sivumäärä

112

Tiivistelmä

Raportissa tutkitaan hallituksen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuutta ja toimivuutta. Tarkastelu perustuu 51 tasa-arvopoliittikan avaintoimijan haastatteluun sekä laajaan asiakirja-aineistoon.

Pääviesti on, että tasa-arvo-ohjelmaa tarvitaan, mutta sitä täytyy kehittää.

Ohjelmalla on neljä tehtävää: yhteiskunnallinen, hallinnollinen, poliittinen ja demokraattinen. Yhteiskunnallinen tehtävä on edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa, poliittinen tehtävä on kirkastaa hallituksen tasa-arvopoliittinen muutoslupaus ja sitouttaa hallitus. Hallinnollinen tehtävä on edistää poikkihallinnollista yhteistyötä ja sitouttaa ministeriöitä, demokraattinen tehtävä on osallistaa kansalaisyhteiskuntaa ja vahvistaa hallituksen tilivelvollisuutta.

Ohjelmiin liittyy neljä haastetta, joihin tulee vastata: 1) ohjelman rooli on epäselvä, 2) ohjelman tehtävät eivät toteudu kunnolla, 3) ohjelman tehtävät eivät ole tasapainossa ja 4) ohjelmien näkyvyys ja tunnettuus ovat heikkoja.

Tasa-arvo-ohjelman tulee olla yhteiskunnallisesti vaikuttava, näkyvä ja saavutettava. Raportti tekee viisi suositusta ohjelman kehittämiseksi kohti tätä visiota: 1) ohjelman tehtävien tulee olla tasapainossa, 2) ohjelman tulee ilmaista hallituksen muutoslupaus, 3) prosesseja on muutettava osallistavammiksi, 4) ohjelmalle on myönnettävä määräraha ja 5) toimenpiteissä on pyrittävä konkreettisuuteen ja painoarvoon.

Klausuuli

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat

tutkimus, tutkimustoiminta, tasa-arvopoliittikka, tasa-arvo-ohjelma

ISBN PDF 978-952-383-248-0

ISSN PDF

2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-248-0>

Effektiviteten och ändamålsenligheten i regeringens jämställdhetsprogram

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:41

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Anna Elomäki, Hanna Ylöstalo, Raisa Jurva, Emma Lamberg

Språk Finska

Sidantal

112

Referat

Rapporten granskar effektiviteten och ändamålsenligheten i regeringens jämställdhetsprogram. Analysen bygger på intervjuer med 51 nyckelaktörer inom jämställdhetspolitiken och på ett stort antal dokument.

Huvudbudskapet är att jämställdhetsprogrammet behövs, men behöver förbättras.

Programmet har fyra funktioner: den sociala, administrativa, politiska och demokratiska. Den sociala funktionen är att främja jämställdhet i samhället, och den politiska funktionen är att klargöra regeringens jämställdhetspolitiska mål och engagera regeringen. Den administrativa funktionen är att främja administrativt samarbete och engagera ministerier, och den demokratiska funktionen är att engagera det civila samhället och stärka regeringens ansvarsskyldighet.

Det finns fyra utmaningar som måste tas upp: 1) programmets roll är oklar, 2) genomförandet av programmets uppgifter är bristande, 3) programmets uppgifter är obalanserade, 4) kännedom om programmen och programmens synlighet är svaga.

Jämställdhetsprogrammet måste vara socialt effektivt, synligt och genomförbart. I rapporten ges fem rekommendationer: 1) programmets uppgifter måste vara balanserade, 2) programmet måste uttrycka regeringens engagemang för förändring, 3) processerna måste göras mer inkluderande, 4) programmet måste tilldelas en budget för åtgärder och 5) åtgärderna ska syfta till att vara konkreta och betydelsefulla.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, jämställdhetsprogrammet, jämställdhetspolitiken

ISBN PDF 978-952-383-248-0

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-248-0>

The effectiveness and efficiency of Government Action Plans for Gender Equality

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:41

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Anna Elomäki, Hanna Ylöstalo, Raisa Jurva, Emma Lamberg

Language Finnish

Pages

112

Abstract

The report examines the effectiveness and efficiency of Government Action Plans for Gender Equality. The analysis is based on 51 interviews and a wide range of documentation.

The main message is that the Action Plan for Gender Equality is needed, but needs to be further developed as a steering document.

The Action Plan has four functions: societal, administrative, political and democratic. The societal function is to promote gender equality in the society, the political function is to clarify the government's gender equality goals and engage the government. The administrative function is to promote inter-administrative cooperation and engage ministries, and the democratic function is to engage civil society.

There are four challenges that need to be addressed: 1) the role of the Action Plan is unclear; 2) the Action Plan's functions are not properly fulfilled, 3) the Action Plan's functions are not currently balanced, 4) the visibility and awareness of the Action Plan is weak.

The Action Plan for Gender Equality must be societally effective, visible and accessible. The report makes five recommendations towards this vision: 1) the Action Plan's functions must be balanced, 2) it must express the government's commitment to change, 3) processes must be made more inclusive, 4) the Action Plan needs a budget for financing measures, and 5) measures must aim to be weighty and concrete.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, Action Plan for Gender Equality, gender equality policy

ISBN PDF 978-952-383-248-0

ISSN PDF

2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-248-0>

Sisältö

ESIPUHE	8
1 Johdanto	9
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat, tavoitteet ja tutkimuskysymykset	11
1.2 Tutkimuksen aineistot ja menetelmät	14
1.3 Raportin rakenne	16
2 Tasa-arvo-ohjelman rooli ja tehtävät	17
2.1 Tasa-arvo-ohjelma ja ohjelmaprosessi	18
2.2 Tasa-arvo-ohjelman rooli on epäselvä	21
2.3 Suhde muihin ohjelmiin ja asiakirjoihin	23
2.4 Tasa-arvo-ohjelmaa tarvitaan, mutta sen tehtäviä tulee kirkastaa	30
3 Yhteiskunnallinen tehtävä	33
3.1 Tasa-arvo-ohjelmien tasa-arvotavoitteet	34
3.2 Tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteet: miten tasa-arvoa edistetään?	36
3.3 Tasa-arvo-ohjelmien rahoitus	43
3.4 Toimeenpano ja sen haasteet	47
3.5 Yhteiskunnallinen tehtävä: kehittämiskohteet ja -ehdotukset	51
4 Hallinnollinen tehtävä	54
4.1 Poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistaminen	55
4.2 Ministeriöiden sitouttaminen tasa-arvon edistämiseen	60
4.3 Hallinnollinen tehtävä: kehittämiskohteet ja -ehdotukset	63
5 Poliittinen tehtävä	66
5.1 Hallituksen tasa-arvopoliittisen lupauksen kirkastaminen	67
5.2 Hallituksen sitouttaminen tasa-arvon edistämiseen	69
5.3 Poliittinen tehtävä: kehittämiskohteet ja -ehdotukset	71

6	Demokraattinen tehtävä	74
6.1	Kansalaisjärjestöjen osallistaminen tasa-arvopolitiikkaan.....	75
6.2	Tutkimustiedon hyödyntäminen ja vuorovaikutus tutkijoiden kanssa.....	85
6.3	Demokraattinen tehtävä: kehittämiskohteet ja -ehdotukset.....	89
7	Tasa-arvo-ohjelmien tulevaisuus: keskeiset haasteet ja laajat suositukset	92
	Liite 1: Muiden maiden käytännöt tasa-arvopolitiikan ohjaamiseen	98
	Liite 2: Lista haastateltavista	107
	Lähteet	109

ESIPUHE

Tämä raportti on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnalla rahoitetun Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuus ja toimivuus (TAOVA) -hankkeen (2022–2023) loppuraportti. Hanke on tehty hallituksen tasa-arvopolitiikkaa koordinoivan Tasa-arvoyksikön aloitteesta. Tasa-arvoyksikkö on myös päävastuussa hallituksen tasa-arvo-ohjelmien valmistelusta ja seurannasta.

Hankkeen vastuulliset johtajat ja tämän raportin kirjoittajat ovat akatemiattutkija, dosentti Anna Elomäki Tampereen yliopistosta sekä yliopistonlehtori, dosentti Hanna Ylöstalo Turun yliopistosta. He ovat tutkineet pitkään tasa-arvopolitiikkaa ja käsitelleet myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmia useissa tutkimusjulkaisuissaan (esim. Elomäki & Ylöstalo, 2017; 2021a). Lisäksi hankkeen tutkijoina ovat toimineet Raisa Jurva ja Emma Lamberg. He ovat tehneet valtaosan hankkeen tutkimushaastatteluista ja ovat myös kirjoittaneet alustavia analyysejä tätä raporttia varten. Hankkeen tutkimusavustajana on toiminut Kamile Üstün Özden. Kiitämme koko tutkimustiimiä, jota ilman tämä raportti ei olisi syntynyt.

TAOVA-hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Tasa-arvoyksikön johtaja Tanja Auvinen (STM). Muut ohjausryhmän jäsenet olivat Annamari Asikainen (STM), Antti Hautaniemi (STM), Johanna Hiltunen (LVM), Marianna Kellokoski (SM), Katariina Kilpeläinen (LVM), Toni Piispanen (OKM), Elina Ruuskanen (OM), Varpu Taarna (TEM), Kati Takaluoma (STM) ja Katri Viinikka (UM). Kiitämme ohjausryhmää hyödyllisistä kommentteista ja mielenkiintoisista keskusteluista hankkeen aikana sekä muusta tutkimuksen suorittamiseen liittyvästä avusta.

Haluamme myös kiittää kaikkia hankkeessa haastateltuja 51 henkilöä sekä hankkeen järjestämiin työpajoihin osallistuneita ministeriötoimijoita, kansalaisjärjestöjen edustajia ja tutkijoita.

Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo

1 Johdanto

Tässä raportissa tarkastellaan hallituksen tasa-arvo-ohjelmien keskeisiä kehittämistarpeita sekä tehdään tutkimukseen perustuvia suosituksia niiden vaikuttavuuden ja toimivuuden parantamiseksi. Raportti tarjoaa suuntaviivat yhteiskunnallisesti vaikuttavalle, näkyvälle ja saavutettavalle tasa-arvo-ohjelmalle. Se tarjoaa myös kokonaiskuvan tasa-arvo-ohjelman eri tehtävistä ja niiden toteutumisen haasteista sekä tekee konkreettisia ehdotuksia kunkin tehtävän toteuttamiseen nykyistä tehokkaammin.

Raportin pääviesti on, että tasa-arvo-ohjelmaa tarvitaan. Sillä on tärkeä rooli hallituksen tasa-arvopoliittisen muutoslupauksen kirkastajana, valtionhallinnon poikkihallinnollisen tasa-arvotyön koordinoijana sekä kansalaisyhteiskunnan osallistajana. Tasa-arvo-ohjelmaa täytyy kuitenkin kehittää. Kehittämisen avainasiat ovat ohjelman päätehtävien tunnistaminen ja kirkastaminen, niiden asettaminen keskenään paremmin tasapainoon sekä kunkin tehtävän mahdollisimman hyvän toteutumisen varmistaminen ohjelman sisältöä, muotoa ja prosesseja kehittämällä.

Raportissa määritellään tutkimuksen pohjalta tasa-arvo-ohjelmalle neljä tehtävää: yhteiskunnallinen, hallinnollinen, poliittinen ja demokraattinen tehtävä (kuvio 1).

Kuvio 1. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman tehtävät



Tasa-arvo-ohjelman yhteiskunnallinen tehtävä on edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa tavalla, joka kattaa sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun liittyvät kysymykset. Sen poliittinen tehtävä on kirkastaa hallituksen tasa-arvopoliittinen muutoslupaus ja sitouttaa hallitus sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Hallinnollinen tehtävä on edistää poikkihallinnollista yhteistyötä tasa-arvokysymyksissä ja sitouttaa ministeriöitä tasa-arvon edistämiseen. Demokraattinen tehtävä on osallistaa kansalaisyhteiskuntaa tasa-arvopolitiikan valmisteluun ja toimeenpanoon sekä vahvistaa hallituksen tilivelvollisuutta tasa-arvokysymyksissä. Raportti rakentuu näiden tehtävien ja niiden toteutumisen analyysin varaan.

Nykyiseen ja aikaisempiin tasa-arvo-ohjelmiin liittyy neljä isoa haastetta, joihin tulevia ohjelmia kehitettäessä tulee vastata (kuvio 2). Ensinnäkin ohjelman rooli on epäselvä, ja ohjelman kannalta keskeiset toimijat ymmärtävät sen eri tavoin. Toiseksi yksikään ohjelman neljästä tehtävästä ei nykyisellään toteudu kunnolla. Kolmanneksi ohjelman tehtävät eivät ole tasapainossa, vaan ohjelmassa korostuu hallinnon näkökulma ja tarpeet. Neljäs haaste on tasa-arvo-ohjelman heikko näkyvyys ja tunnettuus.

Kuvio 2. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien päähaasteet



Tämän tutkimuksen visio tasa-arvo-ohjelmien tulevaisuudesta on yhteiskunnallisesti vaikuttava, näkyvä ja saavutettava tasa-arvo-ohjelma, jonka poliittinen, hallinnollinen ja demokraattinen tehtävä ovat tasapainossa. Raportti tekee viisi suositusta ohjelman kehittämiseksi kohti tätä visiota (kuvio 3).

Ensinnäkin ohjelman tulee toteuttaa sen kaikki neljä tehtävää ja eri tehtävien tulee olla tasapainossa. Toiseksi ohjelman tulee selkeästi ilmaista hallituksen muutoslupaus eli se, miten hallitus edistää tasa-arvoa yhteiskunnassa, sekä konkreettiset toimet lupauksen toteuttamiseksi. Kolmanneksi ohjelman prosesseja on muutettava ministeriöitä ja kansalaisyhteiskuntaa osallistavimmiksi. Neljänneksi ohjelman toimeenpanoon on osoitettava määräraha, joka mahdollistaa poikkihallinnolliset toimet ja vahvistaa ohjelman merkitystä. Viidenneksi ohjelman toimenpiteissä on pyrittävä konkreettisuuteen ja painoarvoon. Ohjelmassa on pyrittävä löytämään uusia ratkaisuja laajoihin tasa-arvo-ongelmiin, tarvittaessa useiden ministeriöiden yhteisvoimin ja osallistamalla kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

Kuvio 3. Visio ja keskeiset suositukset



1.1 Tutkimuksen lähtökohdat, tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma on keskeinen tasa-arvopolitiikan ohjauksen väline, joka kokoaa yhteen hallituksen keskeiset sukupuolten tasa-arvoa koskevat tavoitteet ja toimet. Ensimmäinen tasa-arvo-ohjelma hyväksyttiin vuonna 1980 ja toinen Lipposen I hallituksen toimesta vuonna 1997. Ensimmäinen nykymuotoinen tasa-arvo-ohjelma oli pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelma vuosille 2004–2007. Tämän jälkeen jokainen hallitus on hyväksynyt tasa-arvo-ohjelman hallituskaudelleen. Tasa-arvo-ohjelmat

ovat hallitusten tasa-arvopoliittisten prioriteettien ja tahtotilan ilmaus, ja hallituskokoonpano vaikuttaa niiden sisältöön. Lisäksi ohjelmat heijastavat valtionhallinnon käytäntöjä ja toimintatapoja sekä niiden muutoksia.

Tasa-arvo-ohjelmien toimeenpanoa seurataan säännöllisesti, mutta niiden toimivuutta tasa-arvon edistämisen ja poliittisen ja hallinnollisen sitouttamisen välineenä ei ole aikaisemmin arvioitu. Tieto niiden vaikuttavuudesta ja toimivuudesta on tärkeää tasa-arvopoliittikan kehittämiseksi. Ottamalla tämä tieto käyttöön varmistetaan, että tasa-arvoa edistetään parhain mahdollisin välinein ja tavalla, joka vastaa valtionhallinnon muuttuvan toimintakulttuurin tasa-arvopoliittikalle asettamiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

Raportti kokoaa Tampereen yliopistossa toteutetun Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuus ja toimivuus (TAOVA) -hankkeen (1.6.2022–30.6.2023) keskeiset tulokset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN-TEAS) rahoittaman hankkeen toteutti Tampereen yliopisto, ja sen vastuulliset johtajat olivat Anna Elomäki (Tampereen yliopisto) ja Hanna Ylöstalo (Turun yliopisto).

Tutkimuksen päätavoite oli arvioida, miten hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ovat 2010-luvulta alkaen toimineet sukupuolten tasa-arvon edistämisen välineenä sekä selvittää niiden vaikuttavuutta. Lisäksi tavoitteena oli tehdä kehitysehdotuksia siitä, millaisilla välineillä hallitus voisi parhaiten edistää sukupuolten tasa-arvoa, miten tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuutta ja toimivuutta voisi parantaa sekä miten kansalaisyhteiskunta ja tutkimustieto ovat parhaiten integroitavissa sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.

Hankkeen toteutus jaettiin viiteen työpakettiin. Työpaketit muodostivat näkökulmat, joiden kautta tasa-arvo-ohjelmia tarkasteltiin:

1. Toimivuus ja vaikuttavuus tasa-arvon edistämässä
2. Toimivuus ja vaikuttavuus poliittisessa ja hallinnollisessa sitouttamisessa
3. Suhde muihin tasa-arvopoliittikkaan vaikuttaviin asiakirjoihin
4. Demokraattinen keskustelu ja tietoperustaisuus
5. Tasa-arvo-ohjelmien tulevaisuus

Työpaketteihin liittyvät tutkimuskysymykset ovat hieman eläneet tutkimuksen aikana, kuten tutkimusprosesseille on tyypillistä. Taulukko 1 kokoaa yhteen työpaketit ja alkupe-
räiset tutkimuskysymykset. Läpileikkaavina teemoina tutkimuksessa ovat valtionhallinnon ja poliittisen päätöksenteon muutokset ja niiden vaikutus tasa-arvo-ohjelmiin sekä poik-
kihallinnolliseen poliittiseen ohjaukseen. Kehittämissuhteissa huomioidaan poliittisen päätöksenteon ja hallinnon muutokset sekä se, mitä ne merkitsevät tasa-arvopoliittikan näkökulmasta.

Taulukko 1. Työpaketit ja tutkimuskysymykset.

Työpaketti	Tutkimuskysymykset
1. Toimivuus ja vaikuttavuus sukupuolten tasa-arvon edistämisessä	1.1 Miten hallituksen tasa-arvo-ohjelma toimii hallituksen horisontaalisen tasa-arvopolitiikan välineenä ja sukupuolten tasa-arvon edistäjinä? 1.2 Mitä heikkouksia ja vahvuuksia tasa-arvo-ohjelmissä välineenä on ollut? Millainen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuus on ollut?
2. Poliittinen ja hallinnollinen sitoutuminen ja poikkihallinnollinen yhteistyö	2.1 Miten tasa-arvo-ohjelmat toimivat poliittisen ja hallinnollisen sitoutumisen välineenä ja miten ne edistävät ministerien ja ministeriöiden virkakunnan sitoutumista sukupuolten tasa-arvon edistämiseen?
3. Suhde muihin tasa-arvopolitiikkaa ohjaaviin asiakirjoihin	3.1 Mikä on kansainvälisten veloitteiden ja suositusten sekä Euroopan unionin (EU) tasa-arvopolitiikan ja lainsäädännön merkitys tasa-arvo-ohjelmille? 3.2 Mikä on tasa-arvo-ohjelmien suhde muihin tasa-arvopolitiikan edistämisen välineisiin (muun muassa lainsäädäntöön)? 3.3 Mikä on tasa-arvo-ohjelmien suhde hallitusohjelmiin ja hallituksen muuhun politiikkaan?
4. Demokraattinen keskustelu ja tiedontuotanto	4.1 Miten vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan kanssa ja tutkimustieto ovat vaikuttaneet hallituksen tasa-arvo-ohjelmien sisältöihin?
5. Tasa-arvo-ohjelmien tulevaisuus	5.1 Mitä voi oppia muiden maiden tavoista ohjata tasa-arvopolitiikkaa? 5.2 Miten tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuutta voisi parantaa? Millä muilla keinoilla voisi toimeenpanna, kehittää ja seurata tasa-arvopolitiikkaa Suomessa? 5.3 Miten meneillään olevat hallinnon ja hallinnan muutokset vaikuttavat tasa-arvopolitiikan välineisiin ja niiden toimivuuteen?

Tutkimus nojaa toteuttajien omaan ja muuhun tasa-arvopolitiikan ja tasa-arvo-ohjelmien sisältöä, muotoa, prosesseja ja siihen liittyvää demokraattista keskustelua käsittelevään tutkimukseen. Lisäksi se nojaa laajempaan valtionhallinnon muutoksia ja kehittämistä Suomessa käsittelevään tutkimukseen.

1.2 Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

Tutkimuksen aineisto koostuu laajasta haastattelu- ja asiakirja-aineistosta. Tutkimusta varten haastateltiin syksyn 2022 ja kevään 2023 aikana 51 tasa-arvopolitiikan ja valtionhallinnon avaintoimijaa, mukaan lukien järjestötoimijat ja tutkijat. Haastattelut olivat asiantuntijahaastatteluja, joiden tavoitteena oli saada kattava kuva tasa-arvo-ohjelmasta ja ohjelmaprosessista sekä siihen liittyvistä haasteista ja hyvistä käytännöistä eri toimijoiden näkökulmasta.

Haastateltavat voi jakaa seitsemään ryhmään (ks. taulukko 2). Ensimmäinen ryhmä koostuu tasa-arvopolitiikkaan ja -ohjelmaan liittyvistä toimijoista ministeriötasolla. Lähempään tarkasteluun valittiin viisi ministeriötä: sosiaali- ja terveysministeriö (STM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), oikeusministeriö (OM) ja sisäministeriö (SM). Kustakin ministeriöstä haastateltiin kahta tai kolmea henkilöä. Toinen ryhmä koostuu tasa-arvo-ohjelmien valmistelusta ja seurannasta 2010-luvulla vastuussa olleista henkilöistä sekä tasa-arvoviranomaisten edustajista. Kolmanteen haastateltavien joukkoon kuuluu politiikan toimijoita, esimerkiksi kansanedustajia ja erityisavustajia. Neljäs haastateltavien joukko koostuu valtionhallinnon ja poliittisen päätöksenteon kehittämiseen osallistuneista toimijoista. Viidenneksi haastateltiin tasa-arvopolitiikan tutkijoita ja kuudenneksi kansalaisyhteiskunnan toimijoita, kuten nais- ja ihmisoikeusjärjestöjen sekä työmarkkinajärjestöjen edustajia. Seitsemäs haastateltavien joukko koostuu verrokkimaiden tasa-arvotoimijoista. Tarkasteluun valittiin kolme EU-maata: Espanja, Islanti ja Ruotsi. Kustakin maasta haastateltiin yhtä tai kahta valtionhallinnon tasa-arvotoimijaa.

Taulukko 2. Haastatteluaineisto.

Haastateltavat ryhmittäin	lkm.
Ministeriöiden virkahenkilöt	14
Tasa-arvoviranomaiset	6
Poliittiset toimijat	5
Hallintouudistustoimijat	4
Tasa-arvopolitiikan tutkijat	6
Kansalaisjärjestöt	11
Kansainväliset toimijat	5
Haastateltavat yhteensä	51

Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja, ja kysymykset laadittiin kullekin toimijaryhmälle erikseen. Haastattelut toteutettiin joko videovälitteisesti tai kasvokkain. Osa haastatteluista toteutettiin pari- tai ryhmähaastatteluina. Haastattelut kestivät puolesta tunnista noin kahteen tuntiin. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Raportissa haastatteluihin viitataan anonymisoidussa muodossa. Anonymisoitu lista haastateltavista on raportin liitteenä (liite 2).

Tutkimuksessa hyödynnetty asiakirja-aineisto koostui ensinnäkin hallituksen tasa-arvo-ohjelmista ja niiden seuranta-asiakirjoista 2010-luvulta alkaen. Analyysi keskittyi kolmeen ohjelmaan: pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan vuosille 2012–2015, pääministeri Juha Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan vuosille 2016–2019 ja pääministeri Sanna Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan vuosille 2020–2023. Muut analysoidut asiakirjat sisälsivät muut tasa-arvopolitiikan välineet vuodesta 2010 alkaen, kuten tasa-arvoselonteot ja tasa-arvoon liittyvät politiikkaohjelmat sekä kansainväliset velvoitteet ja suositukset. Lisäksi tarkasteltiin hallitusohjelmia sekä ministeriöiden strategioita, keskeisiä ohjausasiakirjoja ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia. Asiakirja-aineistoon kuuluivat myös hallinnon muutoksiin liittyvät asiakirjat, kuten valtionhallinnon ja hallituspolitiikan kehittämishankkeiden raportit sekä verrokkimaiden keskeiset tasa-arvopoliittiset asiakirjat vuodesta 2010 alkaen.

Asiakirja- ja haastatteluaineistoa analysoitiin laadullisen sisällönanalyysin keinoin etsimällä laajasta aineistosta keskeisiä yhdistäviä teemoja ja merkityksiä. Haastatteluaineiston analyysi eteni kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa aineistosta etsittiin toistuvia teemoja ja jäsennyksiä ATLAS.ti-analyysiohjelman avulla. Toisessa vaiheessa aineistosta tehtiin teoreettisesti informoituja, aiempaan tutkimuskirjallisuuteen suhteutettuja tulkintoja.

Tutkimuksessa on hyödynnetty myös toimintatutkimuksen periaatteita. Toimintatutkimuksen tavoitteena on sekä tutkia että muuttaa tutkittavaa sosiaalista todellisuutta: se suuntautuu käytäntöihin, pyrkii muutokseen ja osallistaa tutkittavia (Reason & Bradbury, 2001). Toimintatutkimuksellista lähestymistapaa sovellettiin järjestämällä osallistavat työpajat ministeriötason toimijoille marraskuussa 2022 sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoille tammikuussa 2023. Työpajojen tavoitteena oli luoda vuoropuhelua ja tuottaa kehittämisideoituksia. Työpajoissa esiin tulleet haasteet ja hyvät käytännöt sekä kehittämisideat on huomioitu tutkimuksessa. Raportissa esitetty analyysi ja suositukset perustuvat kuitenkin tutkijoiden tulkintaan ja näkemykseen.

Etenkin prosessien analyysissa korostuu uusin tasa-arvo-ohjelma. Tämä johtuu siitä, että vanhemmat tasa-arvo-ohjelmat hyvin tuntevia ministeriötoimijoita ja poliittisia toimijoita oli vaikea löytää haastateltaviksi, ja yleensäkin haastateltavat muistavat parhaiten uusimman ohjelmaan liittyvät prosessit.

1.3 Raportin rakenne

Raportti rakentuu seuraavasti. Luvussa 2 esitellään raportin tarjoamat laajemmat suuntaviivat tasa-arvo-ohjelmille ja niiden kehittämiseksi. Tasa-arvo-ohjelman neljä tehtävää sekä niiden keskeiset kehittämiskohteet esitellään. Luvussa 3 käsitellään yhteiskunnallista tehtävää, luvussa 4 hallinnollista tehtävää, luvussa 5 poliittista tehtävää ja luvussa 6 demokraattista tehtävää. Jokaisessa luvussa tarkastellaan aineistojen avulla tehtäviin liittyviä haasteita, hyviä käytäntöjä ja kehittämiskohteita. Jokaisessa luvussa kootaan lisäksi loppuun konkreettisia ehdotuksia kyseisen tehtävän toteuttamiseksi nykyistä paremmin. Luvussa 7 tulokset kootaan yhteen ja esitellään visio ja viisi laajaa suositusta hallitusten tasa-arvo-ohjelman vaikuttavuuden ja toimivuuden kehittämiseksi. Muiden maiden hyvät käytännöt on koottu liitteeseen 1.

2 Tasa-arvo-ohjelman rooli ja tehtävät

- Hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa tarvitaan. Hallitusohjelma ei riitä hallituksen tasa-arvotavoitteiden ja -toimenpiteiden asettamiseen, eivätkä muut tasa-arvopolitiikan asiakirjat mahdollista tasa-arvopolitiikan poikkihallinnollista koordinoitua.
- Tasa-arvo-ohjelman rooli ja suhde muihin asiakirjoihin on epäselvä. Eri toimijat tulkitsevat tasa-arvo-ohjelman roolin eri tavoin, eikä se ole kaikille selkeä. Tasa-arvo-ohjelman roolia ja tehtäviä on siksi tärkeä kirkastaa.
- Tasa-arvo-ohjelmilla on neljä toisiinsa limittyvää tehtävää: yhteiskunnallinen tehtävä, hallinnollinen tehtävä, poliittinen tehtävä ja demokraattinen tehtävä.
- Nykyisellään tehtävät eivät ole keskenään tasapainossa, ja hallinnollinen tehtävä on ylikorostunut. Tasa-arvo-ohjelmia kehitettäessä on tärkeää sekä parantaa tehtävien toteutumista että löytää tasapaino niiden välille.

Tässä luvussa tarkastellaan hallituksen tasa-arvo-ohjelman roolia ja tehtäviä. Tarkoitus on muodostaa kokonaisvaltainen, tutkimuspohjainen käsitys ohjelman roolista ja tehtävistä muuttuvan valtionhallinnon kontekstissa.

Hallinnon ja hallituspolitiikan kehittämisessä on kiinnitetty huomiota valtionhallinnon ohjausasiakirjojen suureen määrään ja esitetty ohjausasiakirjojen vähentämistä (Valtiovarainministeriö [VM], 2014; Valtioneuvoston kanslia [VNK], 2011). Myös tasa-arvo-ohjelman merkitystä ja sen tuomaa lisäarvoa on siksi syytä arvioida. Arviointi on tärkeää myös siksi, koska tasa-arvo-ohjelmiin liittyy *policy*-tutkijoiden polkuriippuvuudeksi nimittämiä ilmiö: aiemmat valinnat vaikuttavat tuleviin tekemisen tapoihin. Tasa-arvo-ohjelmat ovat 2000-luvun alusta lähtien pysyneet samankaltaisina, vaikka valtionhallinnon toimintakulttuuri ja hallituspolitiikka ovat muuttuneet.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman roolia ja tehtäviä lähestytään tässä luvussa yhtäältä haastatteluaineiston kautta, toisaalta tarkastelemalla asiakirja-aineiston avulla tasa-arvo-ohjelmien suhdetta muihin asiakirjoihin. Tarkasteluun pohjautuen muodostetaan kuva siitä, mihin tasa-arvo-ohjelmaa 2020-luvulla tarvitaan. Aineistolähtöiseen tarkasteluun ja tutkimukselliseen tulkintaan perustuen luvussa esitetään hallituksen tasa-arvo-ohjelmalle neljä toisiinsa limittyvää tehtävää: yhteiskunnallinen, hallinnollinen, poliittinen ja demokraattinen tehtävä. Vaikuttavuuden ja näkyvyyden vahvistamiseksi tasa-arvo-ohjelman tulisi pyrkiä paremmin täyttämään nämä neljä tehtävää ja luomaan tasapaino niiden välille.

Luvun ensimmäinen osio kuvaa lyhyesti tasa-arvo-ohjelman ja siihen liittyvät prosessit. Luvun toinen osio tarkastelee, kuinka eri toimijaryhmät ymmärtävät tasa-arvo-ohjelmien tarkoituksen. Sen jälkeen analysoidaan tasa-arvo-ohjelmien roolia suhteessa muihin asiakirjoihin: hallitusohjelmiin, ministeriöiden ohjausasiakirjoihin ja tasa-arvotyöhön sekä tasa-arvopolitiikkaa ohjaaviin asiakirjoihin. Neljännessä ja viimeisessä osiossa esitellään tasa-arvo-ohjelman neljä tehtävää.

2.1 Tasa-arvo-ohjelma ja ohjelmaprosessi

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien laatimiseen ei ole lakisäätöistä velvoitetta toisin kuin esimerkiksi Islannissa. Tästä huolimatta tasa-arvo-ohjelmasta on muodostunut vakiintunut tasa-arvopolitiikan työkaluksi. Jokainen hallitus Vanhasen I hallituksen jälkeen on hyväksynyt oman tasa-arvo-ohjelman.

Tasa-arvo-ohjelmissa niiden rooli määritellään tavalla, joka korostaa tasa-arvopolitiikan ohjausta sekä hallituksen tavoitteiden ja toimenpiteiden kokoamista. Kataisen ja Sipilän tasa-arvo-ohjelmissa todetaan, että ”ohjelma on väline tasa-arvopolitiikan koordinoimiseksi valtioneuvostossa” (STM, 2012, s. 3; STM, 2016, s. 3). Lisäksi ohjelmat ovat korostaneet kokoavansa yhteen ”keskeisiä hallituksen toimenpiteitä” (STM, 2012, s. 3) tai ”hallituksen tavoitteet ja toimenpiteet” (STM, 2016, s. 3) sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi. Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa todettiin, että ”mukaan on otettu konkreettisia toimenpiteitä, jotka tukevat sukupuolten tasa-arvon edistämistä ja syrjinnän vähentämistä” (STM, 2020, s. 12–13). Tasa-arvo-ohjelmien sisältö sekä valmistelun, toimeenpanon ja seurannan prosessit vaihtelevat jonkin verran eri ohjelmissa, vaikka niissä on myös pysyviä elementtejä.

Tasa-arvo-ohjelmien laajuus ja teemat vaihtelevat

Tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteiden ja teemojen määrä on vaihdellut (kuvio 4). Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelma oli kolmesta ohjelmasta suppein (6 teemaa, 30 toimenpidettä) ja Kataisen hallituksen tasa-arvo-ohjelma laajin (10 teemaa, 66 toimenpidettä). Kansainvälisesti vertaillen ohjelmat ovat laajuudeltaan keskitasoa: ne ovat suppeampia kuin Espanjan tasa-arvo-ohjelmaa vastaavat asiakirjat mutta laajempia kuin Islannin vastaavat ohjelmat (ks. liite 1).

Kuvio 4. Tasa-arvo-ohjelmien teemojen ja toimenpiteiden määrä.

Kataisen hallitus 2012–2015	Sipilän hallitus 2016–2019	Marinin hallitus 2020–2023
<ul style="list-style-type: none"> • 10 teemaa • 66 toimenpidettä 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 teemaa • 30 toimenpidettä 	<ul style="list-style-type: none"> • 7 teemaa • 55 toimenpidettä

Sukupuolten tasa-arvoa on Suomessa edistetty niin kutsutulla kaksoisstrategialla: yhtäältä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen tähtäävillä erityistoimilla, toisaalta valtavirtaistamalla sukupuolinäkökulma kaikkeen päätöksentekoon ja keskeisiin prosesseihin (Saari, 2012). Kaksoisstrategian mukaisesti tasa-arvo-ohjelmat ovat sisältäneet sekä teemattisia erityistoimia että sukupuolten valtavirtaistamiseen ja sen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä.

Vakiintuneita teemoja ovat työelämän tasa-arvo (sisältää yksityisen sektorin päätöksenteon), työn ja perheen yhteensovittaminen ja hoivan jakaminen, koulutuksen tasa-arvo, sekä sukupuolistuneen väkivallan torjunta. Lisäksi hallitukset ovat tehneet omia painotuksiaan. Terveyden ja/tai hyvinvoinnin edistäminen erityisesti miesnäkökulmasta oli osa Kataisen ja Sipilän hallitusten tasa-arvo-ohjelmia. Lisäksi Kataisen hallituksen ohjelma nosti esiin tasa-arvon edistämisen talouspolitiikassa. Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelma nosti uusina kärkiteemoina esiin sukupuolivähemmistöjen oikeudet sekä Euroopan unionin ja kansainvälisen toiminnan.

Ohjelman valmistelu on monitasoinen prosessi

Tasa-arvo-ohjelman valmistelu on monitasoinen ja jossain määrin jännitteinen prosessi. Valmisteluun osallistuvilla toimijoilla on erilaisia intressejä. Mikään yksittäinen taho ei määrittele lopputulosta suoraan, vaan kyse on aina kompromissista.

STM:ssä sijaitseva Tasa-arvokeskus (TASY) on päävastuussa ohjelman valmistelusta. TASY laatii tilannekuvan tasa-arvosta sekä keskeisistä kehittämistarpeista jo ennen hallituksen nimeämistä. Apuna käytetään esimerkiksi tasa-arvoselontekoa, kansainvälisiä sitoumuksia, tasa-arvovaltuutetun kertomusta eduskunnalle, ajankohtaista tutkimustietoa, Suomen mahdollisesti saamia huomautuksia sekä tietoa edellisen tasa-arvo-ohjelman toteuttamatta tai puolittiehen jääneistä toimista. Myös tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (Tane) ja tasa-arvojärjestöjen hallitusohjelmatarpeet sekä keskustelut tasa-arvopolitiikassa aktiivisten toimijoiden, kuten poliitikkojen ja heidän avustajiensa, kanssa voivat olla apuna tilannekuvan ja kehittämistarpeiden hahmottamisessa.

Hallitusohjelma on keskeinen tasa-arvo-ohjelmaa suuntaava asiakirja. TASY poimii hallitusohjelmasta selvät tasa-arvopolitiikkaa koskevat linjaukset ja toimet sekä haarukoi keskeisiä uudistuksia, joihin tasa-arvonäkökulmaa voisi tasa-arvo-ohjelman avulla integroida. Tasa-arvo-ohjelman teko vaikeutuu, jos tasa-arvoasioista ei ole jo hallitusohjelmassa sovittu tai jos hallitusohjelman tasa-arvokirjaukset ovat hyvin yleisiä.

Ministeriöiden rooli valmistelussa on vaihdellut ohjelmakausittain. Joskus TASY alkaa neuvotella ministeriöiden kanssa tasa-arvo-ohjelmasta heti valmistelun alkuvaiheessa ja joskus vasta kun ohjelman muoto alkaa hahmottua. TASY käy ministeriöiden edustajien kanssa neuvotteluja ministeriöiden tasa-arvo-ohjelmaan sisällytettävistä toimenpiteistä. Joskus on myös perustettu erillinen ministeriöiden edustajista koostuva valmisteluryhmä. Haastatteluissa esiintyy erilaisia näkemyksiä prosessin kulusta. Osa ministeriöistä kokee vaikutusmahdollisuutensa ohjelmaan ja jopa itseään koskeviin toimenpiteisiin vähäisiksi, kun taas toiset kokevat vaikutusmahdollisuutensa hyväksi. Myös ministeriöiden oma aktiivisuus vaihtelee. TASY kirittää ministeriöitä tarjoamaan kunnianhimoisia toimenpiteitä, joita ei jo edistetä ohjelman ulkopuolella.

Myös poliittisen valmistelun käytännöt ovat vaihdelleet. TASY tekee valmistelutyötä yhdessä tasa-arvoministerin ja hänen esikuntansa kanssa. Haastateltujen mukaan osa ministereistä on ollut aktiivisia tekemään tasa-arvoaloitteita myös itse, kun taas toiset ovat lähinnä käyneet keskustelua TASYn ehdotuksista. Hallituspuolueiden välistä keskustelua tasa-arvo-ohjelman sisällöstä käytiin Kataisen ja Sipilän hallitusten aikana lähinnä erityisavustajatasolla. Marinin hallituskaudella valmistelussa hyödynnettiin tasa-arvoselontekoa varten perustettua, hallituspuolueiden valtiosuhteesta koostuvaa työryhmää. Poliittisen valmistelun aikana hallituspuolueet voivat pyrkiä nostamaan tiettyjä toimenpiteitä tai teemoja ohjelmaan tai vastaavasti estää tiettyjen toimenpiteiden tai teemojen sisällyttämisen. Myös toimenpidekirjausten yksityiskohdista, esimerkiksi sitovuudesta, käydään poliittisia neuvotteluja eri tasoilla. Hallitus hyväksyy tasa-arvo-ohjelman valtioneuvoston yleisistunnossa.

Tutkijat, järjestöt ja muut sidosryhmät pääsevät osallistumaan valmisteluun kuulemistilaisuuksien kautta ja toisinaan myös epävirallisten keskustelujen välityksellä. Sipilän hallituksen aikana järjestettiin tasa-arvo-ohjelman valmistelua tukeva työpaja.

Ohjelman seuranta keskittyy toimenpiteiden toteutumiseen

TASY koordinoi myös ohjelman toimeenpanon seurantaan ja raportointia. Toimeenpanoa ja seurantaan tukee kutakin ohjelmakautta varten virallisesti asetettu tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä, jossa on kaikkien ministeriöiden edustus. Ministeriöitä pyydetään nimeämään kustakin ministeriöstä työryhmän jäseneksi henkilö, joka pystyy mahdollisimman laajasti edustamaan omaa ministeriötään. Hän esimerkiksi saa tietoa ja voi viedä sitä eri osastoille.

Seurannan ja siihen liittyvän raportoinnin käytännöt ovat vaihdelleet. Kaikkien ohjelmien aikana on kuitenkin keskitytty yksittäisten toimenpiteiden etenemisen seurantaan, ei niinkään toimenpiteiden tai ohjelmien vaikuttavuuteen. Kukin ministeriö raportoi vastuullaan olevista toimista tasa-arvo-ohjelmatyöryhmälle. Marinin hallituskaudella otettiin käyttöön uusia toimintatapoja. Valtionhallinnon Intranetissä oli dokumenttipohja ja taulukko, jonne ministeriöt kirjasivat toimenpiteiden etenemisen. Lisäksi TASY järjesti jokaisen ministeriön kanssa kahdenkeskisen tapaamisen, jossa keskusteltiin ministeriön vastuulla olevien toimenpiteiden etenemisestä. Seurantatietojen perusteella on perinteisesti julkaistu väli- ja loppuraportti. Marinin hallituskaudella raskaaksi koetusta väliraportoinnista kuitenkin luovuttiin. Raportoinnissa on tarkasteluajanjaksolla hyödynnetty neli- tai kolmiportaista asteikkoa, jolla toimenpiteiden toteutumista arvioidaan.

Tasa-arvo-ohjelman poliittinen seuranta on ollut melko vähäistä. Tasa-arvo-ohjelman etenemistä on perinteisesti käsitelty hallituksen iltakoulussa. Marinin hallituskaudella tasa-arvo-ohjelmaa käsiteltiin myös edellä mainitussa valtiosihteeriryhmässä. Tasa-arvo-ministeriä pidetään ajan tasalla. On ministerin omasta aktiivisuudesta kiinni, kuinka paljon hän osallistuu toimeenpanoon ja seurantaan tai vie tasa-arvo-ohjelmaan liittyviä asioita hallituksen tai muiden ministerien agendalle.

2.2 Tasa-arvo-ohjelman rooli on epäselvä

Vaikka hallituksen tasa-arvo-ohjelma on vakiintunut tasa-arvopolitiikan työkalu, esiintyy sen roolista erilaisia tulkintoja, eikä sen rooli ole kaikille keskeisille toimijoille selkeä. Vaihtelevat tulkinnat ja epäselvyydet johtuvat siitä, että tasa-arvo-ohjelmalla on useita limittäisiä tehtäviä, joita ei ole selkeästi määritelty ja suhteutettu toisiinsa.

Ministeriöiden virkahenkilöiden ja tasa-arvoviranomaisten tasa-arvo-ohjelmia koskevassa puheessa korostui tekninen hallinnon näkökulma. Monet painottivat ohjelmien roolia hallitusten toimenpiteitä kokoavana ja koordinoivana teknisenä välineenä. Ne nähtiin keinona seurata hallitusohjelmassa olevia tasa-arvotavoitteita ja koota yhteen sellaisia hallituksen ja ministeriöiden tasa-arvotoimia tai tasa-arvoselonteon kirjauksia, jotka eivät välttämättä muuten etenisi. Niiden nähtiin myös antavan TASYlle hyödyllisen työkalun. Ohjelmien tekninen seurantarooli koettiin myös ongelmaksi. Kuten yksi haastateltava totesi, pelkkä seuraaminen ei välttämättä ole vaikuttavaa ja tasa-arvoasioita pystyisi seuraamaan myös ilman tasa-arvo-ohjelmaa (haastattelu 16).

Ministeriötoimijoiden ja tasa-arvoviranomaisten näkökulmasta ohjelmien toinen keskeinen tehtävä oli sitouttaa ministeriöt tasa-arvon edistämiseen: saada ne yhtäältä valtavirtaistamaan sukupuolinäkökulmaa ja toisaalta toteuttamaan tasa-arvoon liittyviä toimenpiteitä. Tasa-arvo-ohjelman nähtiin luovan ja koordinoivan poikkihallinnollista yhteistyötä tasa-arvopolitiikan kentällä sekä kannustavan ministeriöitä miettimään, mitä tasa-arvotoimia ne voisivat tehdä omilla hallinnonaloillaan. Myös ministeriöhaastateltavat näkivät tasa-arvo-ohjelmat ensisijaisesti ministeriöiden sisäisen ja keskinäisen työn välineinä. Ne nähtiin keinona jalkauttaa tasa-arvotavoitteita ministeriöiden ja virastojen työhön, käsitellä poikkihallinnollisia teemoja ja muistuttaa ministeriöitä siitä, minkälaisiin tasa-arvotoimiin ne ovat hallituskaudella sitoutuneet (haastattelut 9; 2).

Tasa-arvo-ohjelmat nähtiin myös työkaluna sitouttaa hallitus tasa-arvon edistämiseen. Ohjelma nähtiin keinona saada tasa-arvoasiat hallituksen käsittelyyn sekä sitouttaa hallitus ohjelmaan sisältyviin toimenpiteisiin (haastattelut 17; 18; 15; 16). Sitä pidettiin myös välineenä, jolla pystyttiin nostamaan uusia kysymyksiä hallituksen agendalle (haastattelu 17). Tämä poliittinen näkökulma jäi kuitenkin tasa-arvoviranomaisten ja ministeriötoimijoiden puheessa teknisten kysymysten ja ministeriöiden sitouttamisen varjoon. Sen sijaan poliittiset toimijat ja järjestökenttä korostivat ohjelman poliittista merkitystä. Heidän näkökulmastaan ohjelmat viestivät hallitusten tahtotilasta ja nostavat esiin hallitusten poliittisia prioriteetteja tasa-arvon osalta (haastattelut 21; 42).

Järjestökentällä ja tutkijoiden parissa tasa-arvo-ohjelman roolia tasa-arvopolitiikan kokonaisuudessa pidettiin jossain määrin epäselvänä. Haastateltavien oli vaikea hahmottaa, missä määrin ohjelmissa oli kyse tavoitteiden asettamisesta ja missä määrin seurattavista toimenpiteistä. Eräs järjestökentän haastateltava totesikin Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta, että ”tämä on vähän ristiriidassa keskenään, että mitä tällä dokumentilla tavoitellaan edes” (haastattelu 33).

2.3 Suhde muihin ohjelmiin ja asiakirjoihin

Tasa-arvo-ohjelmien suhde muihin tasa-arvopolitiikkaa sekä valtionhallinnon toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin määrittää osaltaan niiden roolia. Tasa-arvo-ohjelman tarkastelu suhteessa muihin asiakirjoihin auttaa myös ymmärtämään sen lisäarvoa. Tässä osiossa tarkastellaan tasa-arvo-ohjelmien suhdetta hallitusohjelmiin, ministeriöiden ohjausasiakirjoihin ja tasa-arvotyöhön sekä muihin tasa-arvopolitiikan asiakirjoihin.

Suhde hallitusohjelmiin

Vaikka hallitusohjelmat vaikuttavat keskeisesti tasa-arvo-ohjelmien sisältöön, ne eivät yksin riitä tasa-arvopolitiikan ohjaukseen. Tasa-arvo-ohjelmilla on siten tärkeä rooli hallitusohjelmassa ilmaistujen tasa-arvotavoitteiden ja toimenpiteiden konkretisoijana ja täydentäjänä. Käytännössä tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteiden suhde hallitusohjelmiin on vaihdellut hallituskausittain sekä osuudeltaan että muodoltaan.

Hallitusohjelmaa on 2010-luvulla pyritty muokkaamaan kohti hallituksen visionomaista ja strategista tahdonilmausta. Kehitys kohti strategisuutta alkoi jo 1990-luvulla. Sen tavoitteena on ollut muun muassa sektori-intressien rajoittaminen ja poikkihallinnollisen yhteistyön lisääminen, hallituksen yhteisen tahtotilan vahvistaminen ja sen ilmaisu selkeiden päätavoitteiden ja priorisoitujen toimenpidekokonaisuuksien kautta. Strategisen hallitusohjelman ajatuksen otti käyttöön pääministeri Sipilän hallitus. Myös pääministeri Antti Rinteen ilmiölähtöisyyden ideaa hyödyntävä hallitusohjelma jatkaa strategisuuden jatkumoa. (Elomäki ym., 2016; Niiranen & Keskimäki, 2019, s. 469; Mykkänen, 2017; Mykkänen & Virtanen, 2020.)

Yleisluontoisemmiksi ja ilmiöpohjaisemmiksi muuttuvat hallitusohjelmat ovat haaste tasa-arvopolitiikalle. Tasa-arvopolitiikkaa ei lähestytä niissä omana erillisenä politiikkalohkoon, vaan tasa-arvopoliittiset tavoitteet ja toimet asettuvat osaksi isompia strategisia tavoitteita tai ilmiöitä ja niihin liittyviä toimenpidekokonaisuuksia. Kuten Sipilän hallituksen strateginen hallitusohjelma osoitti, tasa-arvo voi kadota strategisemmasta hallitusohjelmasta kokonaan, jos hallitus ei näe sitä prioriteettina. (Elomäki & Ylöstalo, 2021a.) Hallituspolitiikan uudistamisen myötä hallitusohjelmat eivät ole riittävä paikka hallituksen konkreettisille tasa-arvopoliittisille tavoitteille ja toimenpiteille.

Yleensäkin hallitusneuvottelut eivät tarjoa riittävää foorumia tasa-arvopolitiikkaan liittyvälle tavoitteenasettelulle. Tasa-arvopolitiikka ei yleensä ole korkealla hallitusneuvottelujen prioriteettilistalla, ja se tippuu helposti keskustelusta pois (haastattelut 42; 21). Näin on etenkin silloin, kun tasa-arvo ei ole yhdellekään hallituspuolueelle prioriteetti tai kun osa hallitusneuvotteluihin osallistuvista puolueista vastustaa tiettyjä tasa-arvotavoitteita

ja -toimia. Edes tasa-arvomyönteisten hallitusten hallitusohjelmat eivät välttämättä tarjoa kattavaa tasa-arvopoliittista visiota. Kun tasa-arvo-asioista ei hallitusneuvotteluissa sovita keskitetysti, saattaa hallitusohjelmista puuttua teemoja, joita hallitukset kuitenkin haluaisivat ajaa. Yksi esimerkki tästä on häirinnän puuttuminen Rinteen hallituksen hallitusohjelmasta:

Ei sieltä mitään sellaista suoraa logiikkaa tule. Että esimerkiksi tasa-arvoasiat ois kirjoitettu jotenkin loogisesti, ja kaikki olennainen mitä nähdään olisi siellä mukana. Esimerkiksi nyt puuttuu häirintä, joka oli kuitenkin Me too -liikkeen myötä noussut niin isona kysymyksenä, kun ei juuri mikään ole noussut pitkään aikaan sillä tavalla tasa-arvopoliitiikan agendalle musta, tai vahvasti niiden perinteisten tasa-arvotoimijoiden ulkopuolelta. Mutta sitten ei ollut siitä hallitusohjelmassa sanaakaan. Eikä siitä musta voi vetää sitä johtopäätöstä suoraan, et hallitus ei pitäisi tärkeänä sitä asiaa. Tai ei haluaisi tehdä sille mitään. Mutta siellä ei ollut vaan todennäköisesti ketään, joka olisi ottanut sen asiakseen vetää sinne siellä neuvotteluissa, ihan konkreettista yksilöä, joka olisi pitänyt huolen, et tämä tulee sinne. (Haastattelu 17.)

Erillinen tasa-arvo-ohjelma on siten tärkeä hallituksen tasa-arvotavoitteiden ja toimenpiteiden ja hallituskauden tasa-arvopoliitiikan kirkastaja. Tasa-arvo-ohjelmien lisäarvo suhteessa hallitusohjelmiin on kolminainen. Ensinnäkin ohjelman avulla on tuotu agendalle hallitusneuvotteluissa sivuutettuja tai unohdettuja tasa-arvokysymyksiä ja toimenpiteitä sekä täydennetty hallituksen tasa-arvopoliittista visiota. Toiseksi tasa-arvo-ohjelmaa on tarvittu konkretisoimaan hallitusohjelman usein yleisluontoisiksi ja visiomaisiksi jääviä tasa-arvokirjauksia. Kolmanneksi ohjelmien avulla on pyritty velvoittamaan hallitus ja ministeriöt sisällyttämään sukupuolinäkökulma hallituksen isoihin uudistuksiin.

Haastatteluiden perusteella tasa-arvo-ohjelman merkitys korostuu silloin, kun hallitusohjelmassa ei ole tasa-arvokirjauksia, kuten Sipilän hallituskaudella. Käytännössä ohjelmiin on kuitenkin ollut vaikea tuoda merkittäviä uusia toimenpiteitä hallitusohjelmien ulkopuolelta ja saada niille hallituspuolueiden poliittinen tuki (haastattelut 16; haastattelu 20; haastattelu 42). Merkittävin esimerkki uudesta, hallitusohjelman ulkopuolisesta toimesta on naisiin kohdistuvan väkivallan resursoitu torjuntaohjelma Kataisen hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa. Vastaavasti tasa-arvo-ohjelman tuoma lisäarvo on vaarassa jäädä pieneksi, jos hallitusohjelmassa on paljon tasa-arvokirjauksia, kuten Rinteen/Marinin hallituksen aikana. Kuten yksi haastateltava totesi: ”kun tasa-arvo-ohjelman toimenpiteet on otettu käytännössä suoraan hallitusohjelmasta, niin mun on vaikea nähdä, että sillä on hirveästi lisäarvoa siihen nähden, mitä hallitusohjelmasta jo tulee” (haastattelu 42). Rinteen/Marinin hallitusohjelma oli tässä suhteessa kuitenkin poikkeuksellinen.

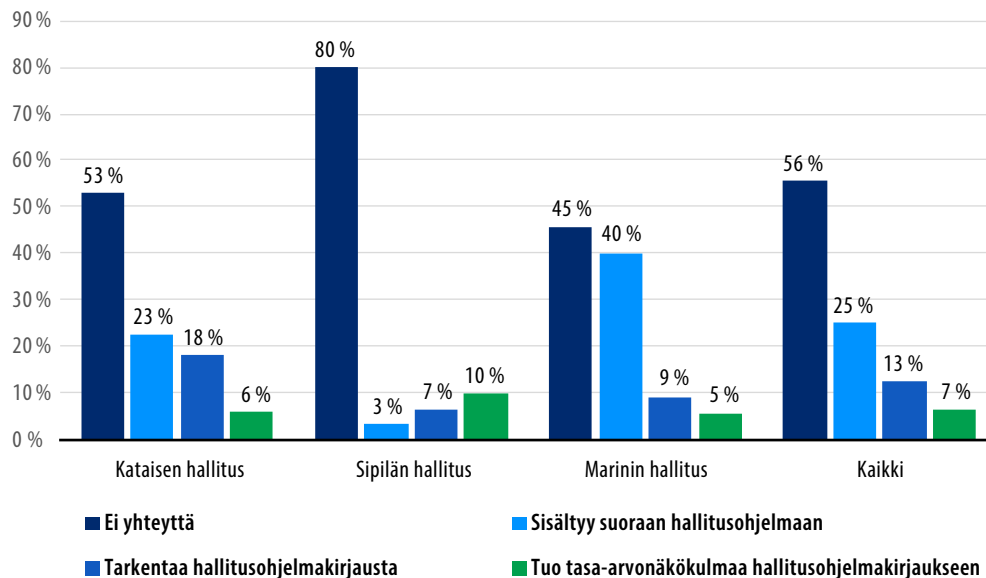
Vaikka tasa-arvo-ohjelmilla on selkeä hallitusohjelmaa täydentävä rooli, korostivat kaikki haastatellut ryhmät hallitusohjelman merkitystä tasa-arvopolitiikalle. Keskeisistä, määrärahoja vaativista tasa-arvotoimista on tärkeää sopia jo hallitusneuvotteluissa, muuten hallituksen tasa-arvopolitiikka on vaarassa jäädä tehottomaksi puuhasteluksi (haastattelut 25; 24). Ministeriöissä hallitusohjelmaan sisällytetyt tasa-arvotavoitteet ja -toimet ovat tutumpia virkakunnalle, ja niiden toimeenpanoa seurataan tarkemmin ja korkeammalla tasolla (haastattelut 1; 3; 4; 6). Myös valtavirtaistamistoimia toimeenpannaan tehokkaammin, jos valtavirtaistaminen nähdään jo hallitusohjelman perusteella hallituksen prioriteetiksi (haastattelu 5). Lisäksi tasa-arvotemojen poliittinen näkyvyys ja merkitys johdetaan lähinnä hallitusohjelmasta (haastattelut 21; 22). Toisin sanoen tasa-arvoasiat saavat hallinnollista ja poliittista painoarvoa ensisijaisesti hallitusohjelmakirjausten eivätkä tasa-arvo-ohjelman kautta. Tasa-arvo-ohjelma ei siten voi täysin korvata hallitusohjelman tasa-arvokirjauksia.

Tasa-arvo-ohjelmien ja hallitusohjelmien vertailu osoittaa, että vaikka tasa-arvo-ohjelmat ovat selkeästi sidoksissa hallitusohjelmiin, merkittävä osa tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteistä ei liity hallitusohjelmiin. Tasa-arvo-ohjelmissa on kolmenlaisia hallitusohjelmiin liittyviä toimenpiteitä: suoraan hallitusohjelmasta poimitut toimenpiteet, hallitusohjelman tasa-arvokirjauksia konkretisoivat toimenpiteet sekä toimenpiteet, joilla pyritään tuomaan tasa-arvonäkökulmaa hallitusohjelman isoihin hankkeisiin.

Suhde hallitusohjelmiin on vaihdellut hallituskausittain (ks. kuvio 5). Siinä missä 55 prosenttia Marinin tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä ja 47 prosenttia Kataisen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä liittyi eri tavoin hallitusohjelmaan, Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä vain 20 prosentilla oli yhteys hallitusohjelmaan. Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa oli odotetusti suhteessa eniten suoraan hallitusohjelmaan sisältyneitä toimia. Vastaavasti Kataisen hallituksen ohjelmassa oli suhteessa enemmän hallitusohjelman tasa-arvokirjauksia tarkentavia toimia kuin muissa ohjelmissa. Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa puolestaan korostuivat toimenpiteet, joilla pyrittiin tuomaan sukupuolinäkökulmaa hallitusohjelman hankkeisiin.

Kuvio 5. Tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteiden yhteys hallitusohjelmiin ohjelmittain prosentteina.

Lähde: Tasa-arvo-ohjelmat ja hallitusohjelmat, tutkijoiden omat laskelmat.



Hallitusohjelmissa on myös tasa-arvopoliittisia kirjauksia, jotka on jätetty tasa-arvo-ohjelmien ulkopuolelle. Näin oli etenkin Rinteen/Marinin hallituskaudella, kun hallitusohjelma sisälsi poikkeuksellisen paljon tasa-arvotoimia. Keskeisistä tasa-arvotoimista esimerkiksi perhevapaaudistus ja naiseen kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävän perustaminen eivät sisällyneet tasa-arvo-ohjelmaan. Syyt poisjättämiselle ovat olleet teknisiä ja hallinnollisia: tasa-arvo-ohjelmiin ei ole haluttu sisällyttää toimenpiteitä, joiden on arvioitu jo muutenkin etenevän tai joihin liittyy omat seurantaprosessinsa (haastattelu 16; 17; 18). Isojen tasa-arvotoimenpiteiden jättäminen tasa-arvo-ohjelmien ulkopuolelle voi kuitenkin vähentää ohjelmien painoarvoa. Se myös vaikeuttaa hallituksen tasa-arvopolitiikan kokonaisuuden hahmottamista ja sen toteutumisen seuraamista. (Haastattelu 17.) Tasa-arvo-ohjelmissa ei ole myöskään systemaattisesti mainittu hallitusten tasa-arvonäkökulmasta muita keskeisimpiä uudistuksia. Esimerkiksi Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelma ei mainitse sukupuolinäkökulman sisällyttämistä sote- ja sotu-uudistuksiin.

Vaikka tasa-arvo-ohjelmilla on selkeä hallitusohjelmaa täydentävä rooli, liittyy asiakirjojen suhteeseen siten avoimia kysymyksiä. Ensinnäkin on tärkeää pohtia, missä määrin ja missä muodossa hallitusohjelman tasa-arvotoimet sisällytetään tasa-arvo-ohjelmaan. Tämän logiikan on oltava kaikille toimijoille selkeä, eikä sitä voi perustella pelkillä hallinnollisilla näkökohdilla. Toiseksi on pohdittava, kuinka hallitusohjelmien ulkopuolelta tasa-arvo-ohjelmiin tuotavien toimenpiteiden painoarvoa voitaisiin kasvattaa, jotta mukaan saataisiin aidosti kunnianhimoisia toimia.

Suhde ministeriöiden strategioihin, ohjausasiakirjoihin ja tasa-arvotyöhön

Tasa-arvo-ohjelmat linkittyvät myös ministeriökohtaisiin strategioihin ja muihin ohjausasiakirjoihin ja tasa-arvotyöhön. Suhde on kaksisuuntainen: yhtäältä ministeriöiden keskeiset asiakirjat vaikuttavat tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteisiin, toisaalta tasa-arvo-ohjelmat ohjaavat ministeriöissä tehtyä työtä. Analyysin perusteella tasa-arvo-ohjelmat jäivät josain määrin irrallisiksi ministeriöiden muusta toiminnasta.

Ministeriöiden strategiat ja muut ohjausasiakirjat vaikuttavat jonkin verran tasa-arvo-ohjelmien sisältöön. Muutamissa esimerkkiministeriöissä pyrittiin siihen, että tasa-arvo-ohjelmiin sisällytettävät toimet eivät vaatisi uutta tekemistä vaan linkittyisivät ministeriöissä jo muutenkin tehtävään toimintaan. Esimerkiksi Marinin tasa-arvo-ohjelmaan valikoitui eräässä ministeriössä isoja, hallitusohjelmasta kumpuavia kokonaisuuksia, joihin sisältyi jo itsessään tasa-arvon edistämiseen liittyviä osia (haastattelu 9). Toisessa ministeriössä tasa-arvo-ohjelmien toimet pyritään johtamaan ministeriön strategiasta, hallitusohjelmasta sekä olemassa olevista toimenpideohjelmista ja selonteoista, ja kytkemään sukupuolinäkökulma tähän muutenkin tehtävään toimintaan (haastattelu 10). Kolmannessakin ministeriössä tasa-arvo-ohjelmien toimet pyrittiin linkittämään muihin toimenpiteisiin ja tavoitteisiin (haastattelu 2). Eräs haastateltava selitti toimintatapaa seuraavasti: ”organisaatiolla ei ole varaa sellaiseen, et tehtäis jotain strategian ulkopuolista juttua vaan kytketään näkökulmia strategiaan, jo olemassa oleviin juttuihin” (haastattelu 10).

Sen sijaan tasa-arvo-ohjelmien vaikutus ministeriöiden strategioihin ja ohjausasiakirjoihin on rajallinen. Tasa-arvo näkyy useamman esimerkkiministeriön strategiassa. Joidenkin ministeriöhaastateltavien mukaan tasa-arvo-ohjelmaa tarkastellaan ministeriön strategiasta ja tulostavoitteista päätettäessä, mutta vain osa ohjelman tavoitteista ja toimenpiteistä voidaan viedä ministeriön omiin tavoitteisiin (haastattelu 2). Tasa-arvon näkyminen ministeriötason tavoitteissa ei siten johdu niinkään tasa-arvo-ohjelmasta vaan tasa-arvokysymysten priorisoinnista hallituksessa ja ministeriöiden johdossa.

Kun yksittäisiä tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteitä sisältyy ministeriöiden strategioihin ja muihin ohjausasiakirjoihin, kyse on lähes yksinomaan tasa-arvo-ohjelmaan sisältyneistä hallitusohjelmakirjauksista. Tasa-arvo-ohjelmien hallitusohjelmien ulkopuoliset toimenpiteet nousevat ministeriötason asiakirjoihin harvoin. Tämä kertoo tasa-arvo-ohjelmien vähäisestä merkityksestä ministeriöiden prioriteettien ja toiminnan ohjauksessa. Tasa-arvo-ohjelma voi vaikuttaa ministeriöiden toimintaan myös sellaisten toimenpiteiden kautta, joiden tarkoitus on sukupuolinäkökulman sisällyttäminen ministeriöissä valmisteltaviin ohjausasiakirjoihin (ks. luku 3). Tämän raportin puitteissa ei tarkasteltu, missä määrin tasa-arvonäkökulma lopulta näkyi näissä asiakirjoissa.

Tasa-arvo-ohjelmat ovat jääneet jossain määrin erillisiksi myös ministeriöiden tasa-arvotyöstä. Esimerkkiministeriöiden toiminnalliset tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat viittasivat tasa-arvo-ohjelmiin vaihtelevasti: yhteys oli selvin SM:ssä ja STM:ssä, kun taas OM:n ja OKM:n suunnitelmat eivät viittaneet suoraan tasa-arvo-ohjelmaan (SM, 2022; OKM, 2019; STM, 2021; OM, 2021). Myös kokemukset tasa-arvo-ohjelmien ja ministeriön tasa-arvotyön suhteesta vaihtelivat ministeriöittäin. Joissain ministeriöissä korostettiin tasa-arvo-ohjelmien ja ministeriöiden oman tasa-arvotyön välistä koordinaatiota, kun taas toisissa tuotiin esiin eroja ja korostettiin ministeriön oman tasa-arvotyön merkitystä.

Yhdessä esimerkkiministeriössä toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma on haastateltujen mukaan synkronoitu hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta tulevien vastuiden kanssa. Kun hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa on paljon ministeriön vastuulla olevia toimia, on ministeriön omaa tasa-arvotyötä yksinkertaistettu johtamalla se suoraan tasa-arvo-ohjelmasta (haastattelu 10). Tässä lähestymistavassa havaittiin myös ongelmia. Koska tasa-arvo-ohjelmiin valitaan vain tietyt seurattavat toimet ja ne keskittyvät vain osaan ministeriön usein laajasta toimialasta, saattaa lähestymistapa kaventaa ministeriön tasa-arvotyötä. ”Kokonaisvaltainen näkemys ei ole niin vahva,” kuten eräs haastateltava kiteytti (haastattelu 11).

Sen sijaan kahdessa muussa esimerkkiministeriössä tasa-arvo-ohjelman ei nähty juurikaan ohjaavan ministeriön tasa-arvotyötä. Eräissä ministeriöissä tehtävän tasa-arvotyön ei koettu juontuvan hallituksen tasa-arvopolitiikasta, jonka ei nähty tunnistavan hallinnon alan keskeisiä tasa-arvohaasteita. Samaten toisen ministeriön haastateltavat korostivat, että osa ministeriölle keskeisistä tasa-arvokysymyksistä ei välttämättä löytänyt tietään tasa-arvo-ohjelmiin (haastattelut 17; 8). Myös toisen ministeriön haastateltavat toivat esiin, että tasa-arvo-ohjelma kattaa vain osan ministeriön tasa-arvotyöstä ja että ohjelmaan sisältyy harvoin uusia toimia, jotka toisivat ministeriössä jo tehtävään työhön jotain lisää (haastattelu 6).

Haastateltavat toivat esiin myös muita tekijöitä, jotka heikensivät tasa-arvo-ohjelmien roolia ministeriöiden tasa-arvotyön ohjauksessa. Esimerkiksi tasa-arvo-ohjelmien kieli ja käsitteet saattoivat poiketa ministeriöissä käytetystä kielestä (haastattelu 2). Tasa-arvo-ohjelman myöhäinen hyväksyminen saattaa myös aiheuttaa ”tyhjäkäyntiä” hallituskauden alussa, mikäli hallitusohjelmaan ei sisälly selkeitä tasa-arvotavoitteita ja toimenpiteitä, joihin ministeriöt voivat tarttua (haastattelu 2).

Suhde muihin tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen ohjelmiin

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma on osa laajempaan sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen ohjelmien ja asiakirjojen kenttää. Tasa-arvopolitiikkaa ohjataan tasa-arvo-ohjelmien ohella hallituskaudet ylittävillä tasa-arvoselonteoilla.

Tasa-arvopolitiikkaa ohjaavat myös tasa-arvolainsäädäntö sekä kansainväliset sopimukset, kuten Istanbulin sopimus ja Pekingin toimintaohjelma. Lisäksi tiettyjä tasa-arvokysymyksiä, kuten samapalkkaisuutta, naiseen kohdistuvan väkivallan torjuntaa ja Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa, edistetään omien monivuotisten ohjelmien kautta. Tasa-arvo-ohjelmat liittyvät läheisesti myös yhdenvertaisuuden ja ihmisoikeuksien edistämisen toimintaohjelmiin.

Tasa-arvoselonteko on tasa-arvopolitiikan pidemmän aikavälin ohjausasiakirja, josta eduskunta – toisin kuin tasa-arvo-ohjelmasta – myös keskustelee. Selontekoihin on etenkin tasa-arvo-ohjelmien valmistelusta vastaavien toimijoiden näkökulmasta liittynyt paljon toiveita ja odotuksia. Niillä on haluttu turvata tasa-arvopolitiikan jatkuvuus ja pitkäjänteisyys ja vähentää riippuvuutta hallitusohjelmien ”kunnianhimosta ja sanakäänteistä” (haastattelu 14). Toisaalta niiden avulla on haluttu tuoda substanssitavoitteita sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen (haastattelu 15). Käytännössä selonteot eivät kuitenkaan sido tulevia hallituksia. Tämä heikentää niiden mahdollisuuksia ohjata hallitusten omaa tavoitteenasettelua.

Tasa-arvoselontekoa on käytetty tasa-arvo-ohjelmien valmistelun pohjana vaihtelevasti. Tarkasteluajanjaksolla selonteot vaikuttivat lähinnä Kataisen hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan, joka oli ensimmäisen vuonna 2010 valmistuneen tasa-arvoselonteon jälkeinen tasa-arvo-ohjelma (haastattelu 18; 17). Samalla selonteon valmistelu on vähentänyt niiden kanssa samanaikaisesti valmisteltujen tasa-arvo-ohjelmien valmisteluun kohdentuvia voimavaroja (haastattelu 15). Selonteon yhtäaikainen valmistelu tasa-arvo-ohjelman kanssa on myös saattanut rajata tiettyjä teemoja ohjelmien ulkopuolelle. Esimerkiksi Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelma ulkoisti tavoitteiden ja mittareiden asettamisen selonteolle (STM, 2020, s. 13.) Tasa-arvoyksikön ulkopuolella selontekojen ja tasa-arvo-ohjelmien suhde ei välttämättä hahmotu. Eduskunnassa tasa-arvoselonteot tunnetaan tasa-arvo-ohjelmia paremmin, mutta ministeriötasolla ne ovat jääneet näkyvämmiksi. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden joukossa esiintyi epäselvyyttä asiakirjojen välisestä suhteesta. Tarvetta käyttää kahta eri asiakirjaa tasa-arvopolitiikan seuraamiseen pidettiin hankalana, vaikka ajatus pitkän aikavälin tavoitteista nähtiinkin tärkeänä (haastattelu 33).

Myös muiden tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen ohjelmien suhde tasa-arvo-ohjelmiin on nykyisellään epäselvä. Tasa-arvo-ohjelmissa on ollut erilaisia käytäntöjä. Esimerkiksi samapalkkaohjelma oli toimenpiteenä Sipilän hallituksen ohjelmassa, mutta se mainittiin Kataisen ja Marinin hallitusten tasa-arvo-ohjelmissa vailla toimenpidestatusta. Viime vuosina tendenssi on ollut päällekkäisyyden välttäminen. Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa valmisteltaessa päätettiin, ettei yhdessä ohjelmassa kannata seurata toista ohjelmaa, jolla on omat valmistelu- ja toimeenpanoprosessinsa (haastattelu 16; 17).

Haastattelujen perusteella myöskään tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen ohjelmat eivät keskustele keskenään tarpeeksi. Näitä ohjelmia ovat esimerkiksi jo pidempään laaditut romanipoliittiset toimenpideohjelmat sekä Marinin hallituksen ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma ja rasismin vastainen toimenpideohjelma. Tarve syventää synergioita eri ohjelmien välillä tuli esiin useassa haastattelussa (haastattelut 24; 10). Haastatteluissa nähtiin, että ohjelmia voisi kaikkiaan olla vähemmän ja niitä voisi yhdistää toisiinsa (haastattelut 4; 11; 40). Yleensäkin monissa ministeriöhaastatteluissa pohdittiin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymysten välistä yhteyttä ja näiden yhteyksien lujittamista (haastattelut 15; 6; 4; 10).

2.4 Tasa-arvo-ohjelmaa tarvitaan, mutta sen tehtäviä tulee kirkastaa

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa tarvitaan. Hallitusohjelma ei riitä hallituskauden tasa-arvotavoitteiden ja -toimenpiteiden asettamiseen, eivätkä muut tasa-arvopolitiikan asiakirjat mahdollista tasa-arvopolitiikan poikkihallinnollista koordinoointia. Eriävät tulkinnat tasa-arvo-ohjelman roolista sekä ohjelman paikoin epäselvä ja jäsentymätön suhde muihin asiakirjoihin kuitenkin heikentävät sen vaikuttavuutta ja näkyvyyttä. Tasa-arvo-ohjelmien roolia ja tehtäviä on siksi tärkeä kirkastaa.

Tasa-arvo-ohjelmalla voi nähdä olevan neljä toisiinsa liittyvää tehtävää: yhteiskunnallinen, poliittinen, hallinnollinen ja demokraattinen tehtävä (kuvio 6). Nämä tehtävät vastaavat osin haastateltujen toimijoiden tulkintoja, mutta ne perustuvat tutkimuspohjaiseen analyysiin tasa-arvo-ohjelman nykyisestä ja potentiaalisesta roolista.

Kuvio 6. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman neljä tehtävää.



Tasa-arvo-ohjelman yhteiskunnallinen tehtävä on edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa. Ohjelman laatiminen ei ole itseisarvo, vaan se on väline hallituskauden ja pitkän aikavälin tasa-arvotavoitteiden saavuttamiseen. Ohjelman avulla voidaan sopia vaikuttavista toimenpiteistä, joiden avulla sukupuolten tasa-arvoa hallituskaudella edistetään. Lisäksi sen avulla voidaan varmistaa, että toimet toteutetaan.

Tasa-arvo-ohjelman poliittinen tehtävä on kirkastaa hallituksen tasa-arvopoliittinen muutoslupaus ja sitouttaa hallitus tasa-arvon edistämiseen. Muutoslupaus tarkoittaa hallituksen lupaus siitä, miten se edistää tasa-arvoa yhteiskunnassa muutoin kuin olemassa olevaa toimintaa jatkamalla. Muutoslupaus liittyy yhtäältä yhteiskunnallisten tasa-arvo-ongelmien ratkaisuun, toisaalta tasa-arvopolitiikan painopisteisiin ja toimintatapoihin. Muutoslupaus sisältää konkreettiset toimet tavoitellun muutoksen aikaansaamiseksi. Tasa-arvo-ohjelman avulla hallitus voi konkretisoida hallitusohjelmassa usein ylätasolle jäävät tasa-arvotavoitteensa ja täydentää niitä. Lisäksi ohjelma on mahdollisuus sopia hallituskauden aikana toteutettavista toimenpiteistä, jotka eivät sisälly hallitusohjelmaan. Tasa-arvo-ohjelma on myös keino saada hallituspuolueet ja keskeiset ministerit keskustelemaan sukupuolten tasa-arvosta, tekemään siihen liittyviä päätöksiä ja seuraamaan hallituskauden ja pitkän aikavälin tasa-arvotavoitteiden toteutumista.

Tasa-arvo-ohjelman hallinnollinen tehtävä on edistää poikkihallinnollista yhteistyötä tasa-arvokysymyksissä ja sitouttaa ministeriöitä tasa-arvon edistämiseen. Sukupuolten tasa-arvoon liittyviä ongelmia ja haasteita on kaikilla hallinnonaloilla, ja niihin vastaaminen vaatii useiden ministeriöiden panosta. On tärkeää, että ministeriöt tekevät tasa-arvotyötään koordinoitusti, yhteisten tavoitteiden ohjaamina. Lisäksi moniin tasa-arvo-ongelmiin vastaaminen vaatii useiden ministeriöiden yhteistyötä ja poikkihallinnollista otetta. Tasa-arvo-ohjelma voi vahvistaa sukupuolten tasa-arvon asemaa kaikille politiikan aloille ulottuvana kysymyksenä. Sillä on lisäksi ainutlaatuinen asema useamman ministeriön osallistumista vaativien tasa-arvotoimien mahdollistajana ja ministeriöiden välisen, tasa-arvokysymyksiin liittyvän yhteistyön edistäjänä.

Tasa-arvo-ohjelman demokraattinen tehtävä on osallistaa kansalaisyhteiskuntaa tasa-arvopolitiikan valmisteluun ja toimeenpanoon ja vahvistaa hallituksen tilivelvollisuutta tasa-arvokysymyksissä. Tasa-arvo-ohjelma ei potentiaalisesti ole vain hallituksen tai ministeriöiden sisäinen työkalu. Kansalaisyhteiskunnalla ja tutkijoilla on tärkeä rooli uusien ideoiden esille nostajina ja sen varmistajina, että tasa-arvo-ohjelmaan valikoituu toimenpiteitä, jotka todella vaikuttavat ihmisten arjessa. Tasa-arvo-ohjelman toimenpiteet voivat myös osallistaa kansalaisyhteiskuntaa tasa-arvon edistämiseen. Lisäksi tasa-arvo-ohjelma mahdollistaa hallituksen tasa-arvopolitiikan kokonaisuuden ja sen toteutumisen arvioinnin esimerkiksi oppositiopuolueiden, median ja kansalaisjärjestöjen toimesta. Kun tärkeimmät tasa-arvotavoitteet ja toimet on koottu yhteen paikkaan, on hallitusta helpompi pitää tilivelvollisena onnistumisista ja epäonnistumisista.

Nykyisellään tasa-arvo-ohjelmien yhteiskunnallinen, poliittinen, hallinnollinen ja demokraattinen tehtävä eivät toteudu kunnolla. Tehtävien toteutumiseen liittyviä haasteita ja kehittämisehdotuksia käsitellään luvuissa 3, 4, 5 ja 6.

Toinen pääongelma on se, että edellä kuvatut tehtävät eivät ole tällä hetkellä tasapainossa. Ohjelman hallinnollinen tehtävä on ylikorostunut. Lisäksi hallinnollisen tehtävän sisällä korostuu tekninen hallinnon näkökulma, jossa ohjelma nähdään ennen kaikkea toimenpiteitä kokoavana, koordinoivana ja seuraavana välineenä. Yleensäkin tasa-arvo-ohjelman valmistelussa, toimeenpanossa ja seurannassa korostuu hallinnon tarpeet. Esimerkiksi päätöksiä ohjelmaan sisällytettävistä toimista tehdään tekniset näkökulmat edellä, pikemminkin kuin poliittisten prioriteettien ohjaamina. Kuten luvussa 3 tuodaan esiin, myös ohjelmien toimenpiteitä voidaan luonnehtia hallintokeskeisiksi. Aiemmassa kotimaisessa ja kansainvälisessä tutkimuksessa on puhuttu tasa-arvopolitiikan hallinnollistumisesta tai byrokraatisoitumisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteiskunnalliseen epätasa-arvoon ja sukupuolistuneisiin valtasuhteisiin vastaaminen jää sivuun ja tiettyjen hallinnollisten tehtävien suorittaminen nousee tasa-arvopolitiikan keskiöön. (Alnebratt & Rönnblom, 2016; Elomäki & Ylöstalo, 2021a.) Tämä kehitys näkyy myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa.

Samaan aikaan hallituksen tasa-arvo-ohjelmista on asiakirjan nimestä huolimatta vaikea löytää hallituksen lupauksia muutoksesta, eivätkä kaikki hallitusten merkittävät tasa-arvotoimet välttämättä edes sisälly ohjelmiin. Kuten luvussa 5 tuodaan esiin, ohjelmalle annettu poliittinen merkitys ja painoarvo ovat tällä hetkellä vähäiset. Vaikka ohjelma tarjoaa jo nyt mahdollisuuden tarkentaa hallituksen tasa-arvotavoitteita ja toimenpiteitä sekä tasa-arvoon liittyvää muutoslupausta, se ei toimi hallituksen sisäisen, tasa-arvoa käsittelevän tavoitteenasettelun ja keskustelun välineenä. Hallintokeskeisyys vaikuttaa myös ohjelmien yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja näkyvyyteen. Ohjelma ei toimi tasa-arvopoliittisten tavoitteiden välittäjänä kansalaisille ja muulle yhteiskunnalle. Sen tarkoitusta ei ymmärretä, ja se nähdään vaikeaselkoisena.

Jotta hallituksen tasa-arvo-ohjelma voisi täyttää yhteiskunnallisen tehtävänsä, on kiinnitettävä huomiota ohjelman sisältöön, sekä löydettävä tasapaino poliittisen, hallinnollisen ja demokraattisen tehtävän välille. Tasa-arvon edistäminen yhteiskunnassa vaatii vaikuttavia toimia. Tämä puolestaan vaatii sekä hallituksen sitoutumista, poikkihallinnollista otetta että vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan ja tutkijoiden kanssa. Tehtävien välillä voi olla myös ristiriitoja, ja yhden tehtävän toteutumisen maksimointi voi olla pois toisaalta. Tästä syystä tasa-arvo-ohjelmaa kehitettäessä on tärkeää pohtia sekä kaikkien edellä kuvattujen tehtävien toteutumista että niiden välistä tasapainoa.

3 Yhteiskunnallinen tehtävä

- Tasa-arvo-ohjelmissa ei ole systemaattisesti asetettu selkeitä tavoitteita hallitusten tasa-arvopolitiikalle. Tämä tekee toimenpiteistä satunnaisia ja heikentää mahdollisuutta arvioida ohjelmien vaikuttavuutta.
- Ohjelmien toimenpiteiltä puuttuu yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Toimenpiteitä on liikaa, ja monet niistä ovat epämääräisiä ja painoarvoltaan pieniä.
- Toimenpiteet ovat hallintokeskeisiä: monet keskittyvät valtionhallinnon toiminnan kehittämiseen sen sijaan, että niillä pyrittäisiin vaikutuksiin yhteiskunnassa tai osallistettaisiin yhteiskunnallisia toimijoita.
- Merkittävä ja kasvava osa toimenpiteistä liittyy sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen. Tasa-arvo-ohjelman pieni painoarvo ja hyväksymisaikataulu heikentävät valtavirtaistamiseen liittyvien toimenpiteiden tehokkuutta.
- Tasa-arvo-ohjelmat edistävät sukupuolten tasa-arvoa pääasiassa pehmein, informaatio-ohjaukseen liittyvin keinoin. Resurssien ohjausta ja kohdentamista käytetään tasa-arvon edistämisen välineenä harvoin.
- Tasa-arvo-ohjelmille osoitettujen toimintamäärärahojen puute heikentää vaikuttavuutta. Ohjelmiin valikoituu siksi lähinnä virkatyönä tehtäviä toimenpiteitä.
- Epäselvät ja painoarvoltaan pienet toimenpiteet jäävät helposti toteuttamatta. Myös poliittiset ja ministeriöiden väliset kiistat heikentävät toimeenpanoa.
- Hallitusten välillä on selkeitä eroja toimenpiteiden painoarvossa ja toimeenpanoasteessa ja siten ohjelmien potentiaalisessa vaikuttavuudessa.

Tämä luku tarkastelee, missä määrin tasa-arvo-ohjelmat täyttävät yhteiskunnallisen tehtävänsä, eli missä määrin ne edistävät sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa. Ohjelmien yhteiskunnallinen tehtävä liittyy kysymykseen niiden vaikuttavuudesta. Termille

vaikuttavuus voidaan antaa useita merkityksiä. Yleisesti sillä viitataan pitkäaikaisen ja laajan muutoksen aikaansaamiseen. Vaikuttavuuden mittaamisesta, menetelmistä ja indikaattoreista käydään tutkimuskirjallisuudessa debattia (White, 2010; Vaessen & Raimondo, 2012). Tasa-arvopolitiikan vaikuttavuutta ei ole aiemmin Suomessa arvioitu, eikä teemaa ole juuri kansainvälisestikään tutkittu. Kiinnostus tasa-arvopolitiikan vaikuttavuuden mittaamiseen on kuitenkin kasvussa (Engeli & Mazur, 2018).

Haastatteluissa sekä ministeriötoimijat, poliittiset toimijat että kansalaisyhteiskunnan toimijat kaipasivat tasa-arvo-ohjelmilta ja niiden toimenpiteiltä lisää vaikuttavuutta ja korostivat ohjelmien vaikuttavuuden arvioinnin tärkeyttä. Tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuuden arviointi on kuitenkin hankalaa. Toteutettu toimenpide, esimerkiksi seksuaalirikoslainsäädännön uudistaminen, saattaa vaikuttaa sukupuolten tasa-arvoon vasta pitkällä aikavälillä. Lisäksi yhteiskunnalliseen tasa-arvoon vaikuttavat hallituksen politiikan ohella monet muut asiat, eikä eri tekijöiden vaikutusta ole helppo eritellä.

Tämä luku pureutuu tasa-arvo-ohjelmien yhteiskunnalliseen tehtävään ja niiden vaikuttavuuteen ohjelmissa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden sekä toimeenpanon näkökulmista. Tavoitteet, toimenpiteiden sisältö ja toimeenpano eivät suoraan kerro ohjelmien vaikutuksesta tasa-arvoon yhteiskunnassa, mutta ne voi nähdä vaikuttavuuden osatekijöinä. Vaikuttavuuden kannalta on oleellista, millaisia tavoitteita tasa-arvo-ohjelmissa asetetaan, miten ja millä keinoilla tasa-arvo-ohjelmat pyrkivät edistämään tasa-arvoa, ja millaisia haasteita toimeenpanoon liittyy. Analyysissa hyödynnetään sekä asiakirja- että haastatteluaineistoa.

Luvun ensimmäisessä osiossa avataan tasa-arvo-ohjelmissa ilmaistuja tavoitteita. Toisessa osiossa tarkastellaan toimenpiteitä: toimenpiteiden määrää, erityistoimien ja valtavirtaistamistoimien suhdetta sekä hyödynnettyjä tasa-arvon edistämisen välineitä. Kolmas osio tarkastelee ohjelmien toimenpiteille osoitettuja resursseja. Neljäs osio analysoi toimeenpanoa ja siihen liittyviä haasteita. Viimeinen osio kokoaa yhteen keskeiset haasteet ja tekee kehittämissuhteita tasa-arvo-ohjelmien yhteiskunnallisen tehtävän toteutumisen vahvistamiseksi.

3.1 Tasa-arvo-ohjelmien tasa-arvotavoitteet

Tavoitteiden asettaminen on tärkeää vaikuttavuudelle ja sen arvioinnille, sillä vaikuttavuutta arvioidaan usein nimenomaan suhteessa toiminnolle tai toimelle asetettuun tavoitteeseen (VNK, 2009). Tavoitteiden asettamisesta onkin tullut yhä tärkeämpi osa tasa-arvo-ohjelman kaltaisia valtioneuvoston ohjausasiakirjoja. Esimerkiksi valtioneuvoston opas ohjausasiakirjojen valmisteluun korostaa päämäärien ja tavoitteiden merkitystä ohjausasiakirjoille (VNK, 2022). Hallinnon ja hallituspolitiikan uudistamisen näkökulmasta

tavoitteet ovat keskeinen osa hallinnon ohjausmekanismeja. Erään näiden teemojen parissa työskentelevän haastateltavan sanoin: ”tavoitteen käsite on sängen hyödyllinen, ja ei voi liiaksi sitä korostaa. [– –] on tosi vaikeaa saada hyvät tavoitteet, mutta se on tosi tärkeää.” (Haastattelu 25.)

Monet haastateltavat korostivat tasa-arvo-ohjelmien merkitystä nimenomaan tavoitteiden asettamisen näkökulmasta. Temaattisia tavoitteita pidettiin tärkeinä, kun tasa-arvo-ohjelmia käytetään viemään tasa-arvonäkökulmia ministeriöiden toiminnan ja talouden suunnitteluun (haastattelut 9; 7). Selkeät tavoitteet nähtiin tärkeinä myös ohjelmien vaikuttavuuden arvioinnille (haastattelut 21; 33). Konkreettisilla tavoitteilla on merkitystä myös poliittisen sitoutumisen näkökulmasta. Kuten eräs hallituspolitiikkaa useammassa hallituksessa seurannut haastateltava tiivistää:

Että ei vaan sanota, että nyt segregatiota pitää purkaa ja sitten tehdään taas joku ohjelma, vaan niin että se jotenkin konkretisoituisi se tavoite ja että ne olisi isoja tavoitteita ja kaikki osaisivat ne vaikka unissaan kaikki hallituspuolueet, niin silloin se olisi paljon helpompaa se tekeminen. (Haastattelu 20.)

Tasa-arvo-ohjelmissä tavoitteet ovat kuitenkin toistaiseksi olleet pienessä roolissa – selvästi pienemmässä kuin esimerkiksi Espanjan tasa-arvo-ohjelmaa vastaavassa asiakirjassa (ks. liite 1). Ohjelmiin kirjatut tavoitteet ovat usein olleet abstrakteja ja välillä epäselviä ja eriparisia. Ne eivät välttämättä kerro, minkälaista muutosta hallitus tasa-arvopolitiikassa ja yhteiskunnallisen tasa-arvon tilanteessa tavoittelee verrattuna edeltäjiinsä. Tämän voi tulkita yhtäältä merkinä tasa-arvopolitiikan jatkuvuudesta ja siitä, että isoja tavoitteita ei saavuteta yhdessä hallituskaudessa. Toisaalta toisteisuus kertoo siitä, että hallitusten ei ole ollut tapana linjata selkeästi omista tasa-arvotavoitteistaan.

Tasa-arvo-ohjelmissä ilmaistut tavoitteet on usein poimittu suoraan hallitusohjelmista. Tämä käytäntö ei palvele yhdenmukaisten ja selkeiden tasa-arvotavoitteiden asettamista hallituskaudelle. Sipilän hallituksen ohjelma oli tavoitteissaan selkein: se sisälsi kunkin teeman suhteen sekä pitkän aikavälin tavoitteen että hallituskauden tavoitteen. Tavoitteet muovattiin valmisteluprosessin aikana, koska hallitusohjelma ei sisältänyt tasa-arvotavoitteita (haastattelu 17). Tavoitteet tekivät hallituksen oman muutoslupauksen näkyväksi ja suhteuttivat sen tasa-arvopolitiikan yleisempiin tavoitteisiin. Tätä voi pitää hyvänä käytäntönä.

Vuonna 2022 hyväksytty tasa-arvoselonteko asettaa tasa-arvopolitiikalle seitsemän pitkän aikavälin tavoitetta, jotka tulevat vaikuttamaan tuleviin tasa-arvo-ohjelmiin. Selonteon mukaan ”tulevat hallitukset määrittelevät käytännön toimenpiteet tavoitteiden

saavuttamiseksi hallitusohjelmissaan ja muissa tasa-arvopolitiikka linjaavissa asiakirjoissa” (STM, 2022, s. 72). Selonteossa ilmaistut tavoitteet ovat kuitenkin hyvin yleisluonteisia eivätkä sellaisinaan toimi tasa-arvo-ohjelman tavoitteina.

3.2 Tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteet: miten tasa-arvoa edistetään?

Tässä osiossa tarkastellaan tasa-arvo-ohjelmien yhteiskunnallista vaikuttavuutta toimenpiteiden näkökulmasta. Osiossa tarkastellaan toimenpiteiden määrää, erityistoimien ja valtavirtaistamistoimien välistä suhdetta sekä toimenpiteissä hyödynnettyjä ohjauskeinoja ja välineitä.

Laajojen ja suppeiden ohjelmien ongelmat ja hyödyt

Kuten luvussa 2 tuotiin esiin, tasa-arvo-ohjelmien teemojen ja toimenpiteiden määrä on tarkasteluajanjaksolla vaihdellut. Laajat ohjelmat mahdollistavat kansainvälisten ja kansallisten tasa-arvositoumusten ja yhteiskunnallisten tasa-arvo-ongelmien paremman huomiointin. Laajemmat ohjelmat kattavat laajemmin esimerkiksi Pekingin toimintaohjelmassa, tasa-arvoselonteossa ja muissa kansainvälisissä ja kansallisissa tasa-arvositoumuksissa mainittuja teemoja, ja ne pystyvät tarjoamaan keinoja useampien tasa-arvo-ongelmien ratkaisemiseen. Niiden seurannasta tulee kuitenkin helposti raskas prosessi, joka vie aikaa ja resursseja sekä ohjelmien koordinaatiosta vastaavassa tasa-arvoyksikössä että ministeriöissä (haastattelut 17; 18). Laajojen ohjelmien ongelmana on myös se, että niin ministeriöissä, hallituksessa kuin kansalaisyhteiskunnassakin on vaikea hahmottaa niiden kärkeä ja sisältöä. Laajoissa ohjelmissa on väistämättä mukana myös painoarvoltaan ja vaikuttavuudeltaan vähäisempiä toimenpiteitä.

Suppeammissa ohjelmissa on – ainakin teoriassa – mahdollista keskittyä isoihin, vaikuttaviin toimenpiteisiin. Ne pakottavat priorisoimaan sekä pohtimaan, millä toimilla on suurimmat vaikutukset yhteiskunnalliseen tasa-arvoon. Suppeammat ohjelmat on helpompi toimeenpanna ja niiden seuranta on kevyempi järjestää (haastattelut 17; 18). Ne mahdollistavat laajoja ohjelmia paremmin sen, että myös valtionhallinnon ulkopuoliset toimijat pystyvät hahmottamaan ohjelmien sisällön ja seuraamaan niiden toimeenpanoa ja pitämään hallituksen vastuullisena. Samalla niistä voi jäädä puuttumaan suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeitä tasa-arvo-ongelmia. Tasa-arvotutkimuksen näkökulmasta etenkin teemoiltaan ja ongelmanasettelultaan suppeat ohjelmat kaventavat ymmärrystä tasa-arvosta, sillä keskeisillä politiikka-asiakirjoilla on merkittävä rooli tasa-arvon ja tasa-arvo-ongelmien määrittelyssä (Elomäki & Ylöstalo, 2017; 2021a). Vaarana on, että etenkin poliittisesti hankalat teemat jäävät ohjelmien ulkopuolelle. Näin kävi Sipilän

hallituskaudella, kun korostetun strategisessa tasa-arvo-ohjelmassa keskustalle ja perussuomalaisille hankala kysymys hoivan tasa-arvoisemmasta jakamisesta kehystettiin pitkän aikavälin tavoitteeksi, jolle hallituskauden aikana ei tarvinnut tehdä mitään.

Haastattelujen perusteella sekä ministeriötoimijat, poliittiset toimijat, kansalaisyhteiskunnan toimijat että hallinnon ja hallituspolitiikan uudistamisesta vastaavat toimijat toivovat lyhyempää ohjelmaa, jossa keskitytään tärkeimpiin asioihin ja vaikuttavimpiin toimenpiteisiin, ja jonka toimeenpanoa on helppo seurata sekä valtionhallinnon sisältä että sen ulkopuolelta (esim. haastattelut 27; 10; 20; 33). Eräs ministeriöhaastateltava kiteyttää tämän toiveen seuraavasti:

Ei sellaista ohjelmaa, jossa on kaikille kaikkea, vaan sellainen ohjelma tai strategia, jossa on selkeästi priorisoidut kärjet, jolloin silloin ei tule valtava määrä erilaisia ohjelmia ja strategioita, joita pitää toimeenpanna ja mistään ei oikein tule priimaa (haastattelu 3).

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen korostuu toimenpiteissä

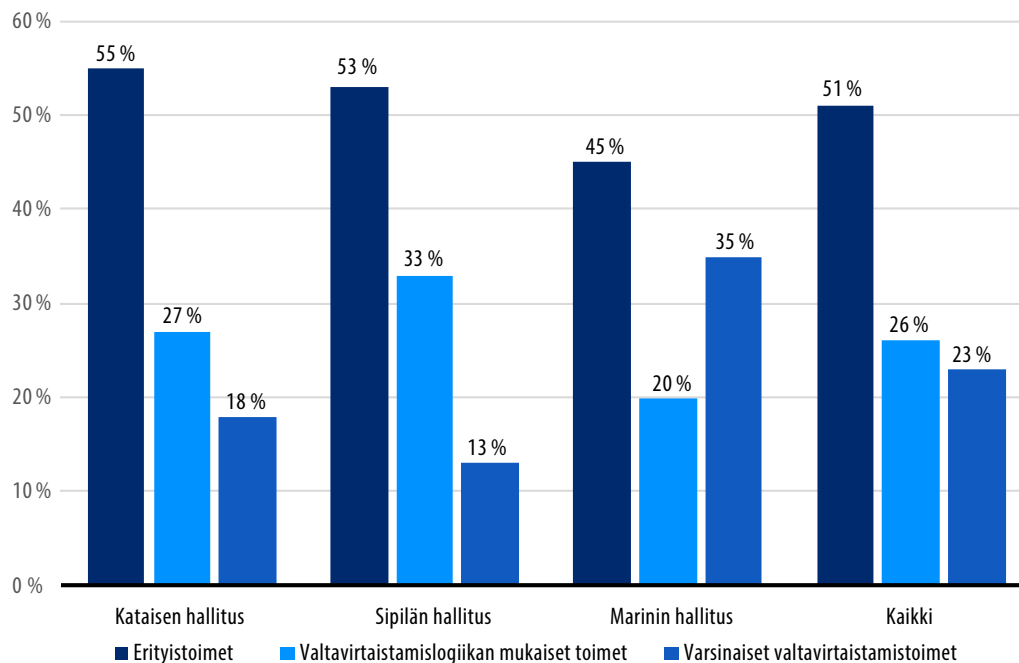
Kuten luvussa 2 tuotiin esiin, kaksoisstrategian mukaisesti tasa-arvo-ohjelmat ovat sisältäneet sekä temaattisia erityistoimia että sukupuolten valtavirtaistamiseen ja sen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä. Tasa-arvo-ohjelma on vakiintunut paikaksi, josta voi hakea hallituksen tuen valtionhallinnon valtavirtaistamisstrategian pitkäaikaisille peruspilareille ja jolla voi vahvistaa valtavirtaistamisen toimeenpanoa ja seurantaan ministeriöissä (ks. Elomäki, 2014). Osa näistä varsinaisista valtavirtaistamistoimenpiteistä, kuten sukupuolinäkökulman sisällyttäminen ministeriöiden avainprosesseihin (budjetointiin, lainvalmisteluun, tulosohtaukseen), sukupuolten mukaan eritellyn tiedon tuottaminen ja tasa-arvotyön rakenteiden ylläpito ministeriöissä, toistuukin ohjelmasta toiseen.

Erilliseen valtavirtaistamista käsittelevään osioon sisällytettyjen toimenpiteiden lisäksi merkittävä osa temaattisista toimenpiteistä liittyy sukupuolinäkökulman sisällyttämiseen hallituksen, ministeriöiden ja virastojen muuhun toimintaan. Kyse on usein tasa-arvonäkökulman tuomisesta joko hallitusohjelmassa oleviin lakihankkeisiin (esimerkiksi isyyslakiin), politiikkaohjelmiin (esimerkiksi valtion kotouttamisohjelmaan) tai muuhun tekemiseen (esimerkiksi yrityspalveluiden kehitysohjelmaan). Viittaamme näihin toimenpiteisiin käsitteellä *valtavirtaistamislogiikan mukainen toimenpide*, jotta ne erottuvat varsinaisista valtavirtaistamistoimenpiteistä.

Lähes puolet (49 prosenttia) tarkasteltujen ohjelmien toimenpiteistä liittyi valtavirtaistamiseen (kuvio 7). Varsinaisten valtavirtaistamistoimien ja valtavirtaistamislogiikan mukaisien toimien yhteenlaskettu osuus on kasvanut, ja se oli selvästi suurin Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa, jossa se oli 55 prosenttia kaikista toimenpiteistä. Valtavirtaistamiseen liittyvien toimenpiteiden osuutta Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa selittää

varsinaisten valtavirtaistojien suuri määrä: jokaiselle ministeriölle oli kirjattu oma valtavirtaistamistoimenpide. Sen sijaan valtavirtaistamislogiikan mukaisten toimien osuus oli suurin Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa.

Kuvio 7. Erityistoimet, valtavirtaistamislogiikan mukaiset toimet ja varsinaiset valtavirtaistamistoimet tasa-arvo-ohjelmissa prosentteina. Lähde: Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat, tutkijoiden omat laskelmat.



Tasa-arvo-ohjelmien yhteiskunnallisen tehtävän näkökulmasta valtavirtaistamislogiikan mukaisiin toimiin liittyy sekä mahdollisuuksia että haasteita. Yhtäältä on tärkeää, että tasa-arvo ei kulje eri raiteilla kuin valtionhallinnon muu toiminta. Esimerkiksi koulutuksen segregaaation purkamista on oleellista edistää koulutuspolitiikassa, esimerkiksi opetussuunnitelmien perusteissa, eikä vain tasa-arvo-ohjelmaan kirjatuin erityistoimin (haastattelu 20). Vaikuttavuuden näkökulmasta tasa-arvoa on hyödyllistä edistää osana hallituksen isoja yhteiskunnallisia uudistuksia sekä osana toimintaa, johon liittyy merkittäviä resursseja. Ministeriötoimijoiden näkökulmasta tällaiset toimet voivat olla merkittävämpiä kuin hallitusohjelmaan sisältyvät erityistoimet, joita ollaan jo muutenkin tekemässä (esimerkiksi ministeriötyöpaja). Valtavirtaistettavien hankkeiden pyytäminen kaikilta ministeriöiltä tekee tasa-arvo-ohjelmasta kaikkien asian.

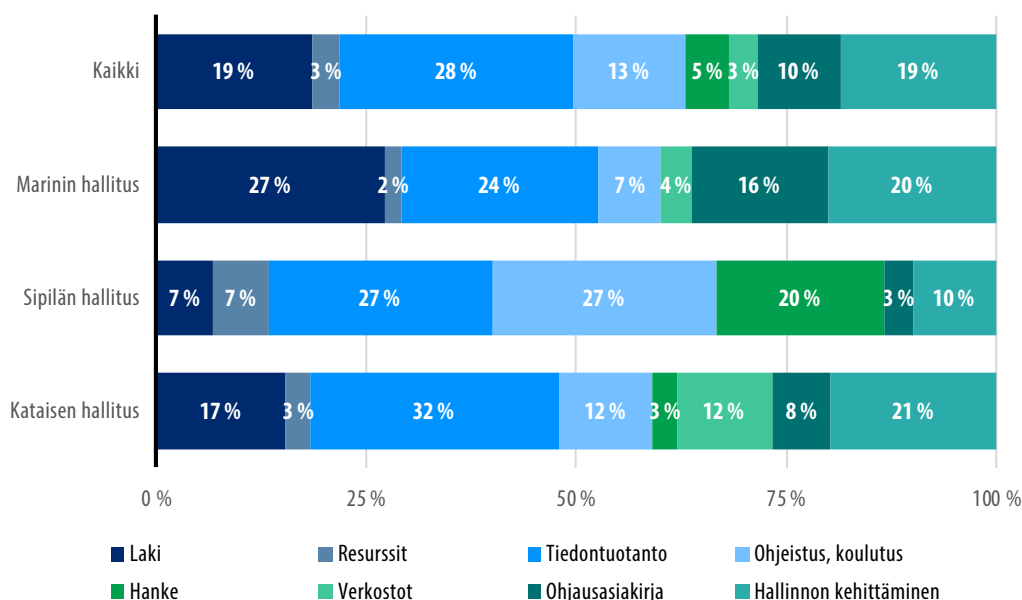
Toisaalta sukupuolinäkökulman integrointi muuhun toimintaan jää tehottomaksi, jos se tapahtuu liian myöhään tai jos tasa-arvon edistämisen tavoite ei ole aidolla tapaa osa muuta toimintaa. Hallitusohjelmaan sisältyneiden isojen hankkeiden toimeenpanorakenteet ja tavoitteet on usein jo lyöty lukkoon, kun tasa-arvo-ohjelma hyväksytään, jolloin valtavirtaistamislogiikan mukaiset toimet tai ministeriöiden tarjoamat varsinaiset valtavirtaistamistoimet enää ehdi vaikuttaa hankkeiden suuntaan (haastattelut 18; 15; 27). Tasa-arvonäkökulma jää päälleliimatuksi, ja kyse on pahimmassa tapauksessa hankkeiden jälkikäteisestä ”tasa-arvopesusta” (haastattelut 2; 14).

Toimenpiteissä korostuu pehmeä ohjaus

Valtionhallinnolla on käytössään erilaisia keinoja ohjata yhteiskuntaa, kuten normiohjaus, taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus (Korpela & Mäkitalo, 2008; Oulasvirta ym., 2002). Tutkimuskirjallisuudessa normi- ja resurssiohjaus nähdään informaatio-ohjausta vaikuttavampana. Myös monet haastateltavat näkivät, että vaikuttavat toimet liittyvät lainsäädäntöön ja esimerkiksi valtionavustusten suuntaamiseen.

Valtionhallinnon ohjauskeinoihin liittyy erilaisia välineitä. Tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteissä hyödynnettyjä välineitä ovat lainsäädäntö, toimenpideohjelmat ja strategiat, hallinnon rakenteiden, prosessien ja käytäntöjen kehittäminen, hankkeet, tiedontuotanto (selvitykset, tutkimukset ja tilastot), julkisiin ja yksityisiin toimijoihin kohdistuva koulutus, suositukset ja tiedottaminen sekä resurssien kohdentaminen. Hyödynnetyt välineet vaihtelevat merkittävästi ohjelmien välillä (kuvio 8). Ohjelmissa on hyödynnetty erityisesti tiedontuotantoa, hallinnon prosessien, käytäntöjen ja rakenteiden kehittämistä sekä lainsäädäntöä.

Kuvio 8. Tasa-arvon edistämisen välineet tasa-arvo-ohjelmissa, prosentteina toimenpiteistä. Lähde: Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat, tutkijoiden omat laskelmat.



Tiedontuotanto oli suosituin tasa-arvon edistämisen väline tarkastelluissa tasa-arvo-ohjelmissa. Kaikkiaan yli neljännes (28 prosenttia) toimenpiteistä liittyi ensisijaisesti tiedontuotantoon. Osuus oli merkittävä kaikissa ohjelmissa. Nämä toimenpiteet olivat ensisijaisesti ulkopuolisilta asiantuntijoilta tilattuja ja virkатыönä tehtyjä selvityksiä ja tutkimuksia, jotka käsittelivät esimerkiksi lainsäädännön tai palveluiden toimivuuden arviointia tai jotka tuottavat uutta tietoa tasa-arvo-ongelmista. Tiedontuotanto on osa informaatio-ohjausta. Sen vahva asema tasa-arvo-ohjelmissa liittyy Suomessakin vahvistuneen tietopohjaisen päätöksenteon ideaaliin, joka näkyi Sipilän ja Rinteen/Marinin hallitus-ohjelmissa ja jota on nostettu esiin valtioneuvoston kehittämishankkeissa (Mannevuori & Virtanen, 2022; Ylöstalo, 2020a). Tiedontuotannon keskeinen asema liittyy myös selvityskulttuuriin, jossa poliittisesti vaikeita asioita selvitetään joko työryhmissä tai selvityshenkilöiden toimesta (Elomäki & Ylöstalo, 2017).

Tiedontuotanto mahdollistaa nykytilan arvioinnin ja ongelmiin vastaavien politiikkatoimien kehittämisen. Yhteiskunnallinen tasa-arvo ei kuitenkaan etene yksin tiedontuotannon avulla, vaan tärkeää on se, mitä tuotetulla tiedolla tehdään. Joissain tapauksissa selvittäminen on johtanut lakimuutokseen jo samalla hallituskaudella, kuten kävi esimerkiksi huoltoriitojen sovittelun valtakunnallistamisessa Sipilän hallituskaudella. Joskus selvittämisestä lakimuutokseen kuluu pidempään. Esimerkiksi jo Kataisen hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa selvitetään tasa-arvosuunnittelun ulottamista varhaiskasvatukseen,

mutta lakia muutettiin vasta Marinin hallituskaudella. Sen sijaan perheväkivallan sovittelun vähentäminen ja sukupuolten tasapuolinen edustus pörssiyhtiöiden hallituksissa ovat esimerkkejä teemoista, joita on selvitetty ohjelmasta toiseen ilman merkittäviä muutoksia. Molemmat teemat herättävät ristiriitoja, mikä selittää toiminnan jäämistä selvittämisen tasolle. Selvittäminen on kuitenkin toiminut tapana pitää teemat tasa-arvopolitiikan agendalla sen sijaan, että niistä vaiettaisiin.

Hallinnon prosessien, käytäntöjen ja rakenteiden kehittäminen oli ohjelmien toiseksi yleisin tasa-arvon edistämisen väline. 19 prosenttia toimenpiteistä lukeutui tähän kategoriaan. Hallinnon kehittäminen ei suoraan liity edellä mainittuihin yhteiskunnan ohjaamisen keinoihin, vaan se kohdistuu valtionhallintoon itseensä. Tähän kategoriaan kuuluvat pääasiassa valtavirtaistamisen kehittämiseen liittyvät toimet mutta myös esimerkiksi valtionhallinnon alaisten virastojen ja laitosten henkilöstölle suunnattu koulutus. Hallinnon kehittämiseen keskittyvien toimenpiteiden osuus oli selvästi suurempi Kataisen ja Marinin hallitusten ohjelmissa kuin Sipilän hallituksen ohjelmassa.

Lainsäädäntö oli kolmanneksi yleisin tasa-arvon edistämisen väline. Kaikkiaan 19 prosenttia tarkasteltujen ohjelmien toimenpiteistä liittyi joko tasa-arvon edistämiseen tähtäävään lainsäädäntöön tai tasa-arvonäkökulman sisällyttämiseen muuhun lainsäädäntöön. Erot hallitusten välillä olivat suuria. Siinä missä Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä yli neljännes liittyi lainsäädäntöön, Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimista vain kaksi, eli seitsemän prosenttia, koski lainsäädäntöä. Etenkin tasa-arvoon suoraan liittyvien lakihankkeiden määrä riippuu hallitusohjelmasta: uutta tasa-arvoon liittyvää lainsäädäntöä ei juuri oteta mukaan tasa-arvo-ohjelmia valmisteltaessa. Kaikki lainsäädäntöön liittyvät toimenpiteet eivät materialisoidu lainsäädännöksi, ainakaan samalla hallituskaudella. Osa Kataisen ja Sipilän hallitusten tasa-arvolainsäädäntöön liittyvistä toimista oli käytännössä muutoksen selvittämistä ilman välittömiä jatkotoimia. Osa Marinin hallituksen ohjelmaan kirjatusta lakihankkeista taas kaatui valmistelun aikana hallituspuolueiden ja ministeriöiden välisiin ristiriitoihin.

Muut tasa-arvon edistämisen välineet ovat ohjelmissa selvästi pienemmässä roolissa. Tärkein niihin liittyvä huomio on se, että resurssiohjaukseen ja resurssien kohdentamiseen liittyviä toimenpiteitä on ohjelmissa erittäin vähän. Kyse on ollut lähinnä turvakotien resursoinnista, tiettyjen valtionavustusten kohdentamisesta tasa-arvon edistämiseen liittyviin hankkeisiin tai tasa-arvonäkökulman huomioimiseen hakuprosesseissa. Resurssihin liittyviä tasa-arvoa edistäviä toimia on kuitenkin tehty tasa-arvo-ohjelmien ulkopuolella, esimerkiksi Marinin hallitus korotti naisjärjestöjen valtionapua.

Muut pienemmässä roolissa olevat välineet liittyivät pääasiassa informaatio-ohjaukseen. Julkisille ja yksityisille toimijoille kohdennettu koulutus, opastus ja tiedottaminen olivat merkittävässä roolissa Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa, ja muissa

niiden merkitys oli pienempi. Tasa-arvoon liittyvää koulutusta ja opastusta on tarjottu muun muassa opettajille, neuvolatyöntekijöille, lasten ja nuorten parissa työskenteleville sekä maahanmuuttajille. Noin kymmenen prosenttia kaikista toimenpiteistä liittyy valtionhallinnon ohjausasiakirjoihin, kuten politiikkaohjelmiin ja -strategioihin. Kyse on yhtäältä tasa-arvoon liittyvistä ohjelmista, toisaalta sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä hallituksen muihin valmisteilla oleviin ohjausasiakirjoihin. Muiden tasa-arvoon liittyvien ohjelmien sisällyttämistä tasa-arvo-ohjelmiin on haluttu viime vuosina välttää.

Tasa-arvotutkimuksessa on kritisoitu tasa-arvopoliitikkaa hankkeistumisesta: tasa-arvoa on sanottu edistettävän määräaikaikaisilla hankkeilla pysyvien toimien sijaan (Brunila, 2009). Hankkeistuminen ei kuitenkaan näy tasa-arvo-ohjelmissa. Vain reilu viisi prosenttia ohjelmien toimenpiteistä oli kehittämishankkeita. Hankkeilla on muun muassa luotu ja juurrutettu tasa-arvoa edistäviä käytäntöjä julkisiin palveluihin ja työpaikoille. Tasa-arvoa edistettiin hankkeilla etenkin Sipilän hallituksen aikana.

Tasa-arvo-ohjelmista erottuu lisäksi omana, informaatio-ohjaukseen liittyvänä välineenään verkostojen luonti ja yhteistyö valtionhallinnon ulkopuolisten toimijoiden kanssa, esimerkiksi vuoropuhelu elinkeinoelämän kanssa naisten urakehityksestä, miespoliittinen työryhmä ja pyöreän pöydän keskustelut häirinnästä. Nämä toimenpiteet keskittyivät Kataisen ohjelmaan, ja niiden rooli on sen jälkeen pienentynyt. Verkostojen ja keskustelun luomiseen keskittyvillä toimenpiteillä on merkitystä uusien toimenpideideoiden pohjustajana ja tasa-arvo-ohjelmien demokraattisen tehtävän edistäjänä (ks. luku 6). Nämä ovat harvoja toimenpiteitä, jotka osallistavat keskeisiä yhteiskunnallisia toimijoita sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.

Ohjauskeinojen ja -välineiden tarkastelu osoittaa, että tasa-arvo-ohjelmat edistävät sukupuolten tasa-arvoa pääasiassa pehmein keinoin. Toimenpiteet painottuvat informaatio-ohjaukseen, kuten selvityksiin, koulutukseen ja ohjeistukseen, verkostoihin ja kehittämishankkeisiin. Vaikka lainsäädäntö on yksi yleisimmistä ohjauksen välineistä, sen hyödyntäminen riippuu vahvasti hallituksesta ja hallitusohjelmasta. Taloudellista ohjausta taas käytetään harvoin. Välineiden valinta vaikuttaa toimenpiteiden vaikuttavuuteen ja painoarvoon. Toisaalta, kuten eräs haastateltava muistuttaa, pienestäkin kivistä voi lähteä aika isot renkaat, kun sen heittää veteen (haastattelu 27).

Tasa-arvo-ohjelmia voi myös kritisoida luovuuden puutteesta. Niissä toistuvat jonkin verran samat toimet. Esimerkiksi opettajien täydennyskoulutusta tarjotaan ratkaisuksi segregation poistamiseen kaikissa ohjelmissa. Monissa haastatteluissa nousikin esiin ajatus siitä, että ohjelmat eivät pyri ratkomaan viheliäisiä tasa-arvo-ongelmia tarpeeksi kunnianhimoisella, eri ministeriöiden toimialoja leikkaavalla tavalla:

Pitäisikö siellä olla sitten enemmän tällaisia – – poikkileikkaavia teemoja, joiden edistäminen yhden ministeriön toimesta on haastavaa, ja sitten taas toisaalta, johon yks ministeriö, eikä välttämättä kaksikaan, niin ei yksin oikeasti pysty. [– –] Saataisiinko me enemmän aikaiseksi tai nimenomaan niitä sellaisia vaikeampia asioita ratkottua, jos meillä olisi tämän tyyppisiä toimenpiteitä siellä? (Haastattelu 9.)

Toisaalta haastateltavat toivat esiin, että uusia ideoita ja aidosti vaikuttavia toimenpiteitä oli vaikea keksiä. Kuten eräs haastateltava totesi: ”sitten jos [toimenpiteet] pidetään isoina niin sitten ideapussi on tyhjä, että miten poikien koulumenestystä tai sitten naisten urakehitystä kohdennetaan. Ei sielläkään kovin kummoisia ideoita aina pyöri.” (Haastattelu 20.) Monissa haastatteluissa korostuikin ministeriöiden välinen vapaamuotoinen keskustelu ja ajatustenvaihto uusien ideoiden kehittämisessä. Myös kansalaisyhteiskunnan rooli ideoiden antajana ja syötteiden tekijänä tunnistettiin:

Jos kuvitellaan, että me pystytään tästä meidän positiosta jollain tavalla arvioimaan tai suunnittelemaan vaikuttavia toimenpiteitä, sitten ollaan menty metsään. Me ei voida lähteä siitä, että me ymmärretään ihmisten elämää, jotka on aivan erilaisessa tilanteessa kuin me itse. Siihen tarvitaan yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa. (Haastattelu 5.)

3.3 Tasa-arvo-ohjelmien rahoitus

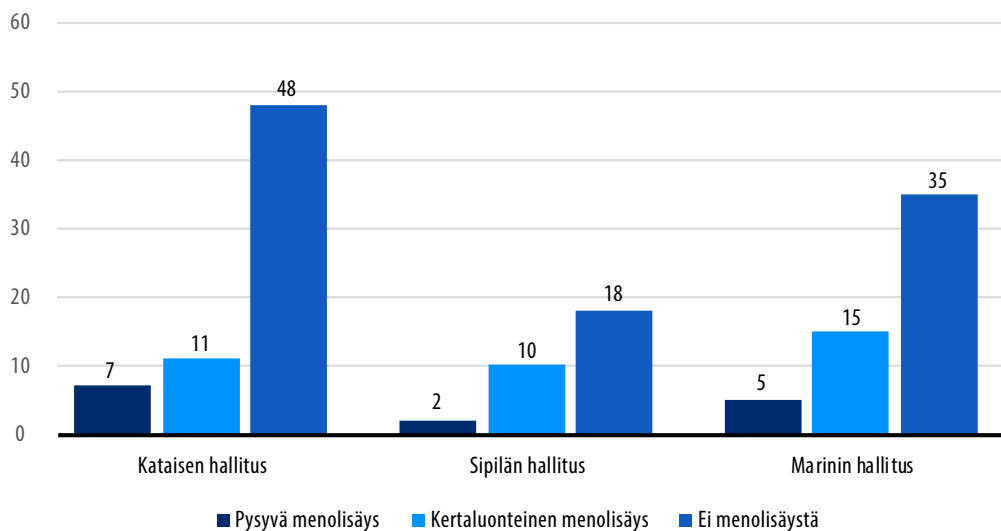
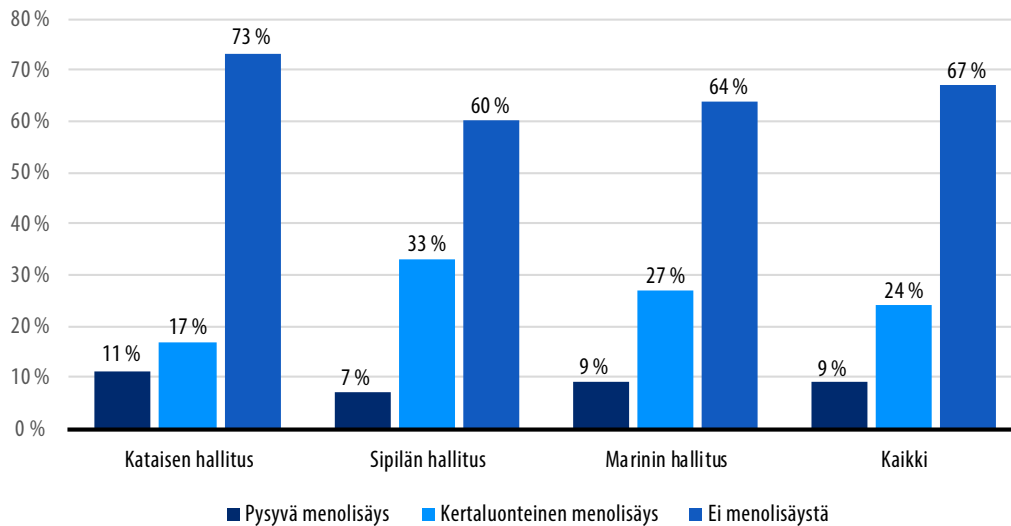
Tasa-arvo-ohjelmilla ei ole ollut korvamerkittyä toimintamäärärahaa toisin kuin verrokki-maa Islannissa (ks. liite 1). Koska hallituskauden määrärahat jaetaan pitkälti hallitusneuvotteluissa, hallitusohjelmaan sisältymättömien toimenpiteiden vaatimat määrärahat on täytynyt löytää vastuuministeriöiden kehysten sisältä. Tämä on asettanut ministeriöt erilaisiin asemiin. Yksi haastateltava kuvasi, kuinka joissain ministeriöissä on helpompi saada määrärahoja tasa-arvoon liittyviin raportteihin ja selvityksiin kuin toisissa (haastattelu 21). Määrärahojen saanti ei ole itsestäänselvyys edes isojen budjettien ministeriöissä (haastattelut 19; 8).

Kaksi kolmasosa tarkasteltujen tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteistä on toteutettu ilman pysyvää tai kertaluonteista menolisäystä.¹ Kaikkiaan vajaaseen 10 prosenttiin tasa-arvo-ohjelmien toimista on liittynyt pysyvä julkisen menojen lisäys. Vajaa neljännes toimenpiteistä on vaatinut pieniä tai isompia kertaluonteisia määrärahoja. Ilman määrärahoja toteutetut toimet hallitsivat kaikkia ohjelmia. Merkittävä osa ilman menolisäyksiä toteutettavista toimista oli varsinaisia valtavirtaistamistoimia tai valtavirtaistamislogiikkaa hyödyntäviä toimenpiteitä, jotka tyypillisesti toteutetaan virkatyönä.

Toimenpiteiden rahoituksessa on eroja sekä hallitusten että vastuuministeriöiden välillä. Kataisen ohjelman toimenpiteistä suhteessa pienin osa vaati määrärahoja (27 prosenttia). Suhteessa eniten määrärahoja vaativia toimia puolestaan oli Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa (40 prosenttia). Lukumäärällisesti Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan sisältyi kuitenkin vähemmän sekä pysyviä että kertaluonteisia määrärahoja vaatineita toimia kuin Kataisen ja Marinin hallitusten laajempiin ohjelmiin (kuvio 9). Pysyviä menolisäyksiä vaativat toimet ovat kohdentuneet STM:n ja OM:n hallinnonaloille. Kertaluonteisia menolisäyksiä vaatineet toimet ovat olleet pääasiassa STM:n ja OKM:n vastuulla. Sen sijaan TEM:n vastuutoimenpiteisiin on kohdentunut suhteessa harvemmin selkeää rahoitusta (kaksi toimenpidettä neljästätoista).

1 Rahoituksen tarkastelua varten tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteet jaettiin kolmeen kategoriaan: 1) pysyviä julkisia menoja lisäävät toimet, 2) kertaluonteisesti julkisia menoja lisäävät toimet, sekä 3) virkatyönä toteutettavat toimet, jotka eivät selkeästi lisää julkisia menoja. Kategoria 3 sisältää myös mahdolliset epäselvät toimenpiteet. Koska tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteiden rahoitusta ei erikseen seurata, perustuu kategorisointi tulkintaan. Kategorisoinnin apuna on käytetty tasa-arvo-ohjelmien loppuraportteja sekä hallituksen esityksiä ja muita toimenpiteiden toteuttamiseen liittyviä asiakirjoja. Mikäli itse toimenpidekirjaus ei vaikuta vaativan määrärahaa, mutta loppuraportin perusteella on esimerkiksi toteutettu tasa-arvohankkeita tai tuotettu selvitys, on toimenpide kategorisoitu kohtaan 2. Toimenpiteet, joihin liittyy pysyviä tai kertaluonteisia määrärahoja, jotka eivät suoraan kohdistu sukupuolten tasa-arvon edistämiseen, on kategorisoitu kohtaan 3.

Kuvio 9. Toimenpiteiden rahoitus tasa-arvo-ohjelmissa ohjelmittain, prosentteina ja lukuina.
Lähde: Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat, tutkijoiden omat laskelmat.



Pysyviä julkisia menoja lisänneiden toimenpiteet keskittyvät perhevapaisiin ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan. Pysyviä julkisia menoja euromääräisesti eniten lisänneet toimenpiteet ovat liittyneet perhevapaisiin. Tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteistä suurimmat arvioidut kustannukset olivat Sipilän hallituksen kertakorvaus äitiyslomalle jäävän vanhemman työnantajalle, jonka kokonaiskustannukset arvioitiin 75 miljoonan euron suuruisiksi, sekä Kataisen hallituksen tekemä isyysrahan pidennys, jonka arvioitiin lisäävän

menoja vuositasolla 47 miljoonalla eurolla. Kustannuksiltaan merkittävin tasa-arvotoimi oli kuitenkin Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelman ulkopuolella toteutettu perhevapaauudistus, jonka arvioitiin lisäävän julkisen talouden menoja noin 80 miljoonalla eurolla.

Määrältään merkittävin osa pysyviä menolisäyksiä vaativista toimista liittyi naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaan. Turvakotipaikkojen lisäämisen ohella pysyviä menoja ovat lisänneet esimerkiksi seksuaalirikoslain uudistukset, lähestymiskiellon vahvistaminen ja laki ihmiskaupan uhrien aseman vahvistamisesta. Lisäksi Marinin hallituskaudella on toteutettu tasa-arvo-ohjelman ulkopuolella useita pysyviä menolisäyksiä vaativia, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyviä toimia. Naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan merkittävälle asemalle on monta syytä. Yhtäältä kyse on keskeisestä tasa-arvo-ongelmasta, jonka ratkaisu vaatii julkisia palveluja ja eri viranomaisten työtä. Toisaalta naisiin kohdistuva väkivalta on ollut teema, jonka tärkeydestä ja ratkaisusta on jossain määrin poliittista yksimielisyyttä.

Pysyviä julkisia menoja lisänneiden toimien joukossa on myös tasa-arvoviranomaisten resurssija lisänneitä toimia. Näitä ovat esimerkiksi tasa-arvolain uudistukset, jotka ovat lisänneet tasa-arvovaltuutetun tehtäviä ja joiden hoitamiseen on osoitettu lisäresurssija, esimerkiksi tasa-arvosuunnittelun ulottaminen varhaiskasvatukseen. Tarkasteluajan jaksolla on kuitenkin tehty myös tasa-arvovaltuutetun velvoitteita lisääviä toimia ilman resurssien nostoa. Kaikkiaan tasa-arvoviranomaisten resurssit eivät ole olleet näkyvä kysymys tasa-arvo-ohjelmissa. Tätä voi pitää yllättävänä, kun huomioidaan tasa-arvoviranomaisten resurssien pienyys verrattuna esimerkiksi Ruotsiin sekä viranomaisten omat analyysit resurssien riittävydestä.

Tyypillisin kertaluonteisen menolisäyksen muoto ovat ulkopuolisilta tekijöiltä tilatut selvitykset. Selvitys on voinut olla toimenpiteen ensisijainen sisältö tai syntyä osana laajemman toimenpiteen toimeenpanoa. Selvityksiä on rahoitettu vastuuministeriöiden kehysten sisältä sekä enenevästi VN TEAS -hankkeina. Vaikuttaa siltä, että ainakin joidenkin ministeriöiden on suhteellisen helppo löytää rahoitusta selvityksiin kehystensä sisältä (haastattelut 21; 16). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan perustaminen on lisännyt tutkimukseen liittyvään toiminnan resurssija (haastattelu 18). Lisäksi kertaluonteisia kustannuksia on syntynyt muun muassa erilaisten oppaiden laatimisesta ja koulutuksista.

Toimintamäärärahojen puute on rajannut tasa-arvo-ohjelmiin valikoituvia toimenpiteitä ja tarkoittanut sitä, että ohjelmia on toteutettu pääosin virkatyönä. Määrärahojen puute vahvistaa toimenpiteiden hallintokeskeisyyttä ja heikentää ohjelmien vaikuttavuutta. Monet haastateltavat totesivatkin, että tasa-arvo-ohjelmat eivät ole onnistuneet kanavoimaan resurssija tasa-arvon edistämiseen. Resurssien nähtiin myös mahdollistavan kunnianhimoisemmat ohjelmat (haastattelut 21; 15; 30; 41; 3).

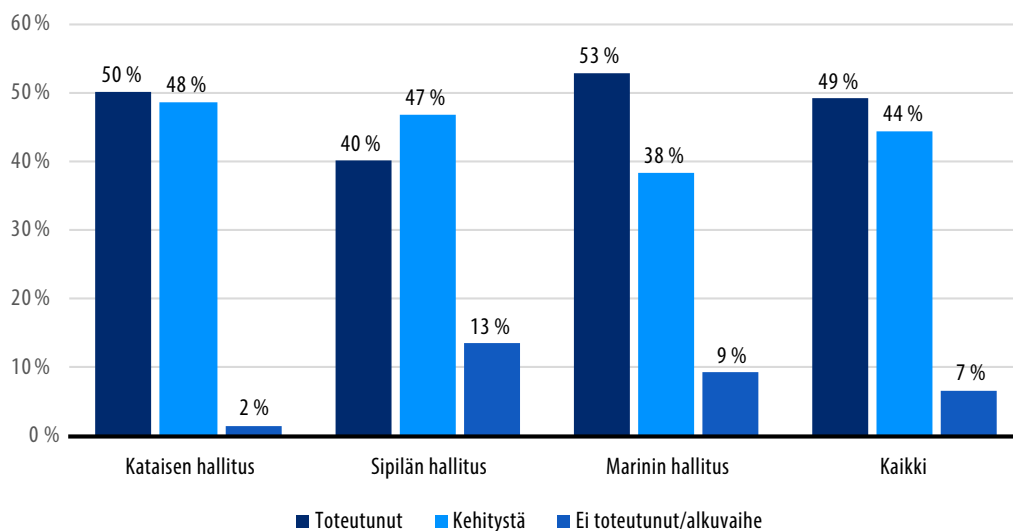
Resurssit pöntevoittaisivat toimeenpanomahdollisuuksia, jos sen ohjelman valmistelussa olisi jaettavia resursseja. Esimerkiksi nyt tällä hallituskaudella naysiin kohdistuvan väkivallan vähentämishjelman laatiminen osoitettiin oikeusministeriölle ja heille osoitettiin siihen myös vuosittainen budjetti. Eli tähän suuntaan esimerkiksi on pyritty jo hyvin pitkän aikaa naysiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa, ja ilman muuta se pitäisi olla myöskin tässä tasa-arvo-ohjelman toimeenpanossa, että siinä kulkisi jatkuvasti mukana ne resurssit, jotka mahdollistaisi sen toimeenpanon. (Haastattelu 3.)

Samalla haastateltavat tiedostivat, että tiukkenevassa taloustilanteessa resursseja ei riitä kaikkeen (haastattelu 3). Siksi keskittyminen harvempiin mutta vaikuttavampiin toimiin, joille voidaan osoittaa resurssit, on entistä tärkeämpää.

3.4 Toimeenpano ja sen haasteet

Myös toimenpiteiden toimeenpano liittyy vaikuttavuuteen. Paperilla vaikuttavilta näyttävät toimet eivät edistä tasa-arvoa, jos ne eivät toteudu. TASYn suuntaa antavien seurantatietojen mukaan toimenpiteistä on tarkasteluajanjaksolla toteutunut 49 prosenttia (kuvio 10). Noin 44 prosentissa oli tapahtunut kehitystä tai ne oli toimeenpantu osittain. Vain seitsemän prosenttia oli jäänyt alkuvaiheeseen tai toteutumatta.

Kuvio 10. Toimenpiteiden toimeenpanoaste ohjelmittain prosentteina. Lähde: Hallitusten tasa-arvo-ohjelmien loppuraportit, tutkijoiden omat laskelmat.



Toimeenpanoaste vaihtelee hallituskausittain ja ministeriöiden välillä. Toimeenpano oli suhteessa heikoin Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa, jonka toimenpiteistä toimeenpantiin vain 40 prosenttia ja 13 prosenttia jäi toteutumatta tai alkuvaiheeseen. Toteutumatta jääneet, yhden ministeriön vastuulla olevat toimenpiteet sijoittuivat lähinnä STM:ään (neljä toimenpidettä, 8 prosenttia kokonaismäärästä), VM:ään (kaksi toimenpidettä, 22 prosenttia kokonaismäärästä) ja TEM:ään (kaksi toimenpidettä, 14 prosenttia kokonaismäärästä). Toimeenpanoasteessa ei ollut merkittävää eroa yhden tai kahden tai useamman ministeriön vastuulla olevien toimien välillä.

Erityistoimien toimeenpanoon liittyvät haasteet

Toimenpiteen painoarvo ja konkreettisuus ovat keskeisiä temaattisten erityistoimien toimeenpanoon vaikuttavia tekijöitä. Hallitusohjelmaan sisältyvät hankkeet luovat yleensä veloitteen toimeenpanosta sekä poliittiselle johdolle että virkajohdolle. Määrärahat lisäävät toimenpiteen painoarvoa (haastattelut 22; 23), ja myös lakihankkeet nähdään ministeriöissä muita toimenpiteitä tärkeämpinä. Sen sijaan vähäpätöisinä nähdyt toimet eivät välttämättä etene, koska niihin tulee harvemmin painetta ylhäältä. Lisäksi toimeenpanoa edistävät konkreettiset kirjaukset, joista käy ilmi, kuka tekee ja mitä (haastattelut 7; 22; 42). Vähemmän konkreettiset toimenpiteet on helppo saada mukaan tasa-arvo-ohjelmaan, mutta niiden toimeenpano voi olla hankalaa esimerkiksi tulkinnanvaraisuuden, yksityiskohtiin liittyvien näkemyserojen tai heikon velvoittavuuden vuoksi. Esimerkiksi abstraktit kirjaukset, jotka vaativat ministeriötä tai muuta toimijaa ”edistämään” jotain asiaa, ovat alttiita jäämään toissijaisiksi, koska virkajohdolle verbeillä on väliä (haastattelu 22).

Valtaosa tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteistä on sellaisia, joiden painoarvon virkajohto ja poliittinen johto todennäköisesti arvioivat pieneksi. Lisäksi toimenpidekirjauksiin sisältyy huomattavan paljon *kehittämistä, huomioimista ja edistämistä*. Konkreettisuuden puute näkyy myös tavoitteen muotoisissa toimenpiteissä, jotka eivät tarkenna, mitä tavoitteen toteuttamiseksi aiotaan tehdä, esimerkiksi varmistetaan maahanmuuttajanaisten mahdollisuus osallistua kielikoulutukseen.

Toinen keskeinen toimeenpanon haaste liittyy resursseihin, toisin sanoen rahaan, aikaan ja henkilöresursseihin. Rahoituksen puutteen vuoksi ohjelmiin valikoituu painoarvoltaan pieniä toimia, jotka usein liittyvät tasa-arvonäkökulman integroimiseen. Niiden toimeenpanoon kohdistuu vähemmän kiinnostusta johdon taholta, ja valtavirtaisuonteisten toimien toimeenpano nähtiin erityistoimien toimeenpanoa hankalampana (haastattelu 18). Myös tiivis aikataulu tuottaa toimeenpano-ongelmia. Tasa-arvo-ohjelmalle jää usein vain reilu kaksi vuotta aktiivista toimeenpanoaikaa, mikä on ministeriöiden näkökulmasta liian vähän toimenpiteiden toteuttamiseen. Myös henkilöresurssit ministeriöissä vaikuttavat

ministeriölle kuuluvien toimenpiteiden toimeenpanoon. Esimerkiksi selvitysten aloittaminen voi lykkääntyä, jos hankinnan valmisteluun ei riitä vastuuministeriössä työresursseja (haastattelu 17).

Kolmas toimeenpanon keskeinen haaste on sitoutumisen puute ja vastustus. Ensinnäkin hallituksen sisäiset poliittiset ristiriidat ja poliittisen sitoutumisen puute heikentävät toimeenpanoa. Vaikka toimenpiteestä on jo olemassa yhteisymmärrys, kun se on kirjattu tasa-arvo-ohjelmaan, jatkovalmistelussa esiin voi nousta ristiriitoja. Marinin hallituksen kaudella tämä näkyi palkka-avoimuuslainsäädännön tapauksessa: hallituspuolueet eivät ole kyenneet löytämään kaikille sopivaa kompromissia konkreettisista keinoista palkka-avoimuuden edistämiseen. (Haastattelut 19; 16; 17.) Toimeenpanoa heikentää myös hallituksen vähäinen osallistuminen tasa-arvo-ohjelmien toimeenpanoon ja seurantaan (ks. luku 5). Poliittista painetta toimeenpanoon ei synny, jos tasa-arvo ei ole yhdellekään ministerille prioriteetti ja intohimo eikä tasa-arvoministeri aktiivisesti aja toimeenpanoa. Kun toimeenpanon seuranta jää virkakunnan vastuulle, seuraukset tekemättä jättämisestä ovat vähäisiä (haastattelut 20; 22).

Toimeenpano voi juuttua myös virkakunnan vastustukseen ja ministeriöiden eriäviin näkemyksiin. Ministeriöissä esiintyy jonkin verran vastustusta tasa-arvo-ohjelmia ja niihin liittyviä toimenpiteitä kohtaan. Ohjelmia ei nähdä tärkeinä, niihin nähdään liittyvän ylimääräistä ja päällekkäistä työtä, ja lähestymistapa ja toimenpiteet nähdään vääränlaisina (haastattelut 12; 8). Virkakunnan vastustus ja ministeriöiden väliset näkemyserot materialisoituivat etenkin Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan kirjatun, raskaussyrjinnän ehkäisemiseen liittyvän toimenpiteen suhteen. STM ja TEM olivat eri mieltä siitä, minkä lainsäädännön avulla raskaussyrjintää tulisi ehkäistä. Palkansaajajärjestöt olivat asiasta STM:n linjoilla, ja työnantajat seisoivat TEM:n takana. Toimenpiteestä vastanneen ja työryhmää vetäneen TEM:n näkemys kuitenkin voitti. (Haastattelut 16; 12; 18; 38; 37; 39; 40.) Eriävät näkemykset virkakunnassa ovat yksi syy siihen, että parisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen on jäänyt selvitysasteelle (haastattelu 18). Lisäksi ministeriöiden heikko omistajuus ja sitoutumattomuus toimenpiteisiin heikentää toimeenpanoa (ks. luku 4).

Toimeenpano saattaa kaatua myös työmarkkinajärjestöjen vastustukseen. Osa tasa-arvo-ohjelmiin sisällytetyistä toimista on ollut sellaisia, että työmarkkinajärjestöillä on ollut niiden valmistelussa iso rooli. Tällöin ministeriöt eivät pysty viemään toimia yksin eteenpäin. (Haastattelu 20).

Valtavirtaistamislogiikan mukaisten toimien toimeenpanon haasteet

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen haasteista Suomessa on jo tutkimusta (esim. Elomäki & Ylöstalo, 2018; 2021b). Tämän vuoksi raportissa ei tarkastella sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimeenpanoa yleisellä tasolla, esimerkiksi budjettiprosessissa,

lainsäädännössä ja tulosohjauksessa, vaan raportti keskittyy tasa-arvo-ohjelmiin sisältyviin valtavirtaislogiikan mukaisiin toimiin. Koska näiden toimenpiteiden osuus ohjelmissa on ollut merkittävä, on niihin liittyviä toimenpanohaasteita tärkeä tuoda esiin.

Tasa-arvo-ohjelman myöhäinen valmistuminen suhteessa hallitusohjelmaan vaikeuttaa valtavirtaistamislogiikan mukaisten toimien toimeenpanoa. Tästä johtuen toimenpiteitä, joilla tavoitellaan sukupuolinäkökulman sisällyttämistä johonkin tiettyyn hankkeeseen tai hallituksen uudistukseen, on hankala toimeenpanna vaikuttavalla tavalla. (Haastattelut 15; 18.) Tasa-arvo-ohjelma ei siten nykymuodossaan ole paras mahdollinen paikka valtavirtaistamista vaativien hankkeiden ja uudistusten erittelyyn.

Puuttuvat resurssit ovat haaste myös valtavirtaistamislogiikan mukaisille toimille. Mikäli tasa-arvonäkökulmien integroinnille ei varata henkilöresursseja ja muita mahdollisesti tarvittavia resursseja, esimerkiksi rahoitusta ulkopuolelta tilattuihin sukupuolivaikutusten arviointeihin, toimeenpano voi jäädä heiveröiseksi. Myös tiedonkulussa on ollut ongelmia: tieto tasa-arvotavoitteiden sisällyttämisestä ei välttämättä tavoita hankkeesta tai ohjelmasta vastaavia henkilöitä (haastattelu 18). Kuten valtavirtaistamisessa yleensä, valtavirtaistamislogiikan mukaisissa toimissa haasteeksi muodostuu usein asiantuntemuksen ja tasa-arvotiedon puute (haastattelu 22). Toimeenpano saattaa riippua siitä, kuinka tärkeänä hankkeesta vastaavat virkahenkilöt tasa-arvon edistämistä pitävät ja kuinka paljon ymmärrystä heillä asiasta on. Ministeriön virkahenkilön voi olla käytännön työssä vaikea tunnistaa niitä paikkoja, joissa tasa-arvonäkökulma olisi oleellinen, vaikka asia teoriassa olisikin tuttu.

Valtavirtaistamislogiikan mukaisten erityistoimien toimeenpanoon liittyy myös organisaatiokulttuuriin ja asenteisiin liittyviä haasteita. Erilaiset ymmärrykset tasa-arvosta ministeriöiden välillä voivat vaikeuttaa toimeenpanoa. Aina ei ymmärretä, miksi sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma olisi oma erillinen asiansa esiin nostettavaksi tietyn hankkeen tai uudistuksen yhteydessä. Esimerkiksi OKM:n alalla sukupuolten tasa-arvo katoaa osaksi laajempaa koulutuksen tasa-arvon käsitettä tavalla, mikä vaikeuttaa toimeenpanoa. Myös muiden ministeriöiden haastatteluissa nousi esiin kysymyksiä siitä, miksi sukupuolten tasa-arvoa pitäisi tarkastella ministeriöiden keskeisten uudistusten suhteen omana erillisenä asianaan:

Kaikkinaisen yhdenvertaisuus ja moninaisuuden edistäminen, – – niitä seurataan eri ohjelmissa. Ja tasa-arvo-ohjelmaa hyvin kategorisesti seurataan vain sukupuolten tasa-arvonäkökulmasta, jota tietysti kysytään, että mitä sukupuolet on, montako niitä on. Ja sitten ollaan ainakin mun näkökulmasta jo aika lailla moninaisuuskeskusteluissa ja yhdenvertaisuuskeskusteluissa. Ei niitä voi toisistaan erottaa niin kategorisesti kuin nykyään tehdään. (Haastattelu 10.)

Aiempi tutkimus on osoittanut, että sukupuolten tasa-arvo jää valtionhallinnossa muiden, tärkeämmäksi koettujen asioiden varjoon (Ylöstalo, 2016; Elomäki & Ylöstalo, 2018). Ministeriöiden isoihin hankkeisiin ja uudistuksiin pyritään usein vaikuttamaan useista eri näkökulmista ja useiden eri ohjelmien kautta (haastattelu 9). Tässä tilanteessa tasa-arvon valtavirtaistaminen tiettyihin uudistuksiin tai hankkeisiin ei itsestään selvästi valikoidu prioriteetiksi (haastattelu 17). Myös käsitys siitä, että tasa-arvo on jo saavutettu asiantila, vaikeuttaa hankkeiden ja uudistusten valtavirtaistamista.

3.5 Yhteiskunnallinen tehtävä: kehittämiskohteet ja -ehdotukset

Analyysin perusteella hallituksen tasa-arvo-ohjelmat eivät tällä hetkellä pyri tarpeeksi suoraan edistämään sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa, eikä niiden yhteiskunnallinen tehtävä siksi toteudu kunnolla. Tärkeimmät kehittämiskohteet liittyvät tavoitteisiin, toimenpiteiden sisältöön ja toimeenpanoon.

Tasa-arvo-ohjelmissä ei ole systemaattisesti asetettu selkeitä tavoitteita hallitusten tasa-arvopolitiikalle. Tämä tekee toimenpiteistä satunnaisia ja heikentää mahdollisuutta arvioida ohjelmien vaikuttavuutta. Lisäksi toimenpiteiltä puuttuu yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Niitä on liikaa, ja liian monet ovat epämääräisiä ja painoarvoltaan pieniä. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään pääasiassa pehmein, informaatio-ohjaukseen liittyvin keinoin. Sen sijaan resurssien ohjaukseen ja kohdentamiseen tukeudutaan harvoin. Lisäksi epäselvät toimenpiteet tai toimenpiteet, joihin ei liity lainsäädäntöä tai resursseja, jäävät helposti toteuttamatta. Myös toimintamäärärahan puute heikentää vaikuttavuutta. Tästä johtuen valtaosa toimenpiteistä toteutetaan virkatyönä, ilman pysyviä tai kertaluonteisia menolisäyksiä. Toimenpiteiltä puuttuu luovuutta: monimutkaisia tasa-arvo-ohjelmia pyritään liian harvoin ratkomaan hallinnonalarajat ylittävillä, uusilla tavoilla.

Myös hallintokeskeisyys heikentää ohjelmien yhteiskunnallisen tehtävän toteutumista. Monet toimenpiteet suuntautuvat valtionhallintoon sen sijaan, että ne pyrkisivät osallistamaan yhteiskunnallisia toimijoita tasa-arvon edistämiseen. Hallintokeskeisyyteen liittyy myös se, että merkittävä ja kasvava osa toimenpiteistä liittyy sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen. Vaikka sukupuolinäkökulman integrointi hallituksen isoihin uudistuksiin on tärkeää, tasa-arvo-ohjelman myöhäinen hyväksyminen ja heikko painoarvo heikentävät valtavirtaistamislogiikan mukaisten toimien vaikuttavuutta ja toimeenpanoa.

Tasa-arvo-ohjelmien yhteiskunnallisen tehtävän toteutumista voidaan parantaa seuraavien konkreettisten kehittämisehdotusten avulla.

Toimeenpanon vahvistaminen

- Keskittyminen painoarvoltaan isompiin toimiin edesauttaa myös toimeenpanoa. Tulkintaerimielisyyksien välttämiseksi tulee pyrkiä mahdollisimman konkreettisiin kirjauksiin.
- Tasa-arvo-ohjelmien valmistumista tulisi nopeuttaa, jotta toimeenpanoaika pitenisi. Tämä edesauttaisi myös valtavirtaistamislogiikan mukaisten toimien toteutumista.
- Poliittisen seurannan roolia on vahvistettava. Tasa-arvoministerin rooli toimeenpanossa on tärkeä, jos toimeenpanoon liittyy ministeriöiden tai hallituspuolueiden välisiä ristiriitoja.
- Tasa-arvo-ohjelman seurantaan osoitettuja resursseja tulee ministeriötasolla vahvistaa. Ministeriöiden sisäisiä seurantaprosesseja tulee kehittää selkeyttämällä toiminnallisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmien rooleja seurannassa.
- TASYn tarjoamaa tukea valtavirtaistamiseen liittyvien toimien toimeenpanolle tulee TASYn resurssien puitteissa vahvistaa. Valtavirtaistettavista hankkeista vastaavat henkilöt voi kutsua mukaan TASYn ja ministeriöiden kahdenkeskisiin tapaamisiin.

4 Hallinnollinen tehtävä

- Huolimatta pyrkimyksestä poikkihallinnollisuuteen tasa-arvo-ohjelma mielletään ensisijaisesti STM:n vastuulla olevaksi ohjelmaksi. Tämä heikentää muiden ministeriöiden omistajuutta ja sitoutumista ohjelmaan.
- Poikkihallinnollinen yhteistyö tasa-arvo-ohjelman puitteissa keskittyy toimenpiteiden seurantaan. Ministeriöt eivät juuri keskustele ohjelman kokonaisuudesta, sillä ne osallistuvat ohjelmaprosessiin lähinnä oman ministeriönsä näkökulmasta.
- Tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteet ovat valtaosin ministeriöiden yksin toteuttamia, ja yksin toteutettujen toimenpiteiden määrä on kasvanut tarkasteluajanjaksolla.
- Hallinnossa tasa-arvo-ohjelma hukkuu lukuisten muiden ohjelmien joukkoon. Ohjelma ei ole ministeriöissä laajasti tunnettu, ja se jää useissa ministeriöissä etäiseksi niiden ydintehtävistä.
- Ministeriöt eivät tunne tasa-arvo-ohjelman kokonaisuutta vaan ainoastaan omalla vastuullaan olevat toimet. Sitoutuminen ohjelmaan vaihtelee ministeriöittäin ja on usein henkilöitynyttä.

Tässä luvussa tarkastellaan hallituksen tasa-arvo-ohjelman hallinnollista tehtävää. Ohjelman hallinnollinen tehtävä on tuoda esiin tasa-arvopolitiikan poikkihallinnollinen luonne ja vahvistaa sitä. Sen tehtävä on myös vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä tasa-arvopolitiikassa sekä sitouttaa kaikki ministeriöt tasa-arvon edistämiseen.

Luvussa tarkastellaan näitä kahta hallinnollista tehtävää ja niiden toteutumista haastatteleaineiston pohjalta. Tarkastelu nojautuu etenkin ministeriötoimijoiden haastatteluihin. Lisäksi lukuun on tehty koonti tasa-arvo-ohjelman toimenpiteiden vastuiden jakautumisesta eri ministeriöille sekä siitä, missä määrin toimenpiteet ovat ministeriöiden yksin tai yhdessä toteuttamia.

Hankkeessa järjestettiin ministeriötoimijoille marraskuussa 2022 työpaja poikkihallinnollisen yhteistyön, ministeriöiden sitouttamisen sekä ohjelman näkyvyyden kehittämiseksi. Työpajan tulokset ovat tarkastelussa myös mukana.

Luvussa kuvataan ensin poikkihallinnollista yhteistyötä ohjelman puitteissa. Sen jälkeen tarkastellaan ministeriöiden sitouttamista tasa-arvo-ohjelmapirosessiin, ja osana tätä ohjelman näkyvyyttä ministeriöissä. Luvussa tuodaan esiin haasteita ja hyviä käytäntöjä hallinnollisen tehtävän toteutumisessa. Luvun lopussa tehdään konkreettisia kehittämissuhteita hallinnollisen tehtävän vahvistamiseksi.

4.1 Poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistaminen

Tasa-arvo-ohjelma prosessina valmistelusta toimeenpanoon ja seurantaan pyrkii vahvistamaan poikkihallinnollisuutta ja ministeriöiden välistä yhteistyötä vaihtelevin tuloksin. Ohjelman valmisteluvaiheessa TASY kuulee ministeriöitä ja pyytää niiltä ehdotuksia toimenpiteiksi ja valtavirtaistettaviksi hankkeiksi. Valmisteluprosessi on kuitenkin pikemmin TASYn ja yksittäisten ministeriöiden välistä kuin poikkihallinnollista. Sekä haastatteluissa että työpajassa kävi ilmi, että ministeriöt eivät valmisteluvaiheessa pohdi yhdessä ohjelman kokonaisuutta tai esimerkiksi isoja, hallinnonalat yhteen tuovia toimenpidekokonaisuuksia. Sen sijaan ne pohtivat oman hallinnonalan kokonaisuutta ja konkreettisia toimenpiteitä, jotka TASY tuo yhteen ohjelmaluonnoksessa. Ohjelmiin sisältyy myös useamman ministeriön vastuulla olevia toimenpiteitä, etenkin laajoissa ja monia hallinnonaloja koskevissa tasa-arvokysymyksissä, joita tarkastellaan hieman myöhemmin.

Ministeriöt tekevät konkreettista ja virallista yhteistyötä tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoa seuraavan, kaikki ministeriöt yhteen tuovan tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän puitteissa. Työryhmässä keskustellaan ohjelman kokonaisuudesta, mutta koska sen työskentely keskittyy yksittäisten toimenpiteiden seurantaan, sen ensisijainen tehtävä näyttäytyy eri ministeriöiden vastuulla olevia toimenpiteitä koskevan tiedon kokoamisena. Kun kukin ministeriö tuo työryhmään tiedon omalla vastuullaan olevista toimenpiteistä, se ei muodostu yhteisen kehittämisen foorumiksi. Eräs haastateltava kuvasi poikkihallinnollisiin työryhmiin liittyvää toimintakulttuuria ”edustukselliseksi”. Niissä ajatellaan kunkin edustavan omaa ministeriötään sen sijaan, että työryhmä nähtäisiin ministeriöiden välisen yhteistyön paikkana:

Meillä valitettavasti työryhmät on usein semmoisia edustuksellisia, että minä menen sinne edustamaan minun [ministeriötäni], eikä ne ole oikeasti yhteiskehittämisen ja yhteisen tekemisen paikkoja (haastattelu 26).

Keskustelempaa yhteistyötä ministeriöiden välillä syntyy valtavirtaistamistoimien seurannassa, jota tehdään tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän lisäksi ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmien verkostossa. Haastatteluissa moni kehui verkoston keskustelemaa ilmapiiriä ja sanoi verkostossa tapahtuvan ajatustenvaihdon sekä tiedon ja hyvien käytäntöjen jakamisen tukevan omaa työtään ministeriössä. Verkoston ja virallisen tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän tehtävät ja siksi myös toimintatavat ovat erilaisia, minkä vuoksi niitä ole mielekästä verrata. Haastatteluissa kuitenkin tuotiin esiin, että tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän työskentelyssä voisi olla verkoston tapaan nykyistä enemmän hyvien käytäntöjen jakamista ja ohjelman yhteistä kehittämistä (esim. haastattelut 18; 9).

Poikkihallinnollista yhteistyötä tapahtuu hieman myös tasa-arvo-ohjelman toimenpiteissä, sillä ohjelmiin kuuluu jonkin verran useamman ministeriön yhteisiä toimenpiteitä. Ministeriöillä on hyvin erilainen rooli ohjelmien toimenpiteissä. Lisäksi ministeriöiden yhteistoimet ovat vähentyneet.

Alle on taulukoitu (taulukko 3) toimenpiteiden määrä ministeriöittäin kaikissa ohjelmissa, pois lukien toimet, jotka koskevat kaikkia ministeriöitä ja jotka yleensä ovat valtavirtaistamistoimia. Näin on mahdollista tarkastella, miten toimenpiteet jakautuvat eri ministeriöiden vastuulle. Tasa-arvo-ohjelman toimenpiteissä korostuu etenkin STM:n rooli. Kun kaikkien ministeriöiden yhteiset toimet lasketaan mukaan, STM on ollut tarkasteltujen kolmen ohjelman aikana toteuttamassa 86:ta ohjelmien toimenpidettä 151 toimenpiteestä, eli STM on ollut mukana liki 60 prosentissa ohjelmien toimenpiteistä. STM:n lisäksi TEM:llä, OKM:llä ja OM:llä on iso rooli tasa-arvo-ohjelmien toimien toteuttajana. TEM toteuttaa toimia usein yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa, kun taas OKM:llä ja OM:llä on suhteessa enemmän myös omia toimia. Myös VM:llä, SM:llä ja VNK:lla on jonkin verran toimenpiteitä ohjelmissa. Puolustusministeriön (PLM), maa- ja metsätalousministeriön (MMM), liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) ja ympäristöministeriön (YM) rooli on sen sijaan vähäinen: ne ovat mukana lähinnä kaikkien ministeriöiden yhteisissä toimissa ja niillä jokaisella on vain yksi tai kaksi muuta toimenpidettä koko tarkasteluajanjaksolla.

Taulukko 3. Toimenpiteet ministeriöittäin kaikissa ohjelmissa (pois lukien kaikkien ministeriöiden yhteistoimet). Lähde: Hallitusten tasa-arvo-ohjelmat, tutkijoiden omat laskelmat.

	Kaikki			2012–2015			2016–2019			2020–2023		
	Toimet yhteensä	Yhteistoimet	Omat toimet	Toimet yhteensä	Yhteistoimet	Omat toimet	Toimet yhteensä	Yhteistoimet	Omat toimet	Toimet yhteensä	Yhteistoimet	Omat toimet
STM	62	30	32	29	16	13	16	8	8	17	6	11
TEM	31	21	10	15	12	3	9	6	3	7	3	4
OKM	29	7	22	13	3	10	8	2	6	8	2	6
OM	23	9	14	12	6	6	3	2	1	8	1	7
VM	13	6	7	6	3	3	2	2	0	5	1	4
SM	10	9	1	4	4	0	2	2	0	4	3	1
VNK	7	5	2	4	3	1	0	0	0	3	2	1
UM	7	4	3	1	1	0	1	1	0	5	2	3
PLM	2	1	1	0	0	0	0	0	0	2	1	1
MMM	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
LVM	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
YM	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1

Haastatteluissa kävi ilmi, että tasa-arvokysymyksillä on hyvin erilainen painoarvo eri ministeriöissä. Tämä näkyy paitsi toimenpiteiden epätasaisena jakautumisena eri ministeriöille myös erilaisina ymmärryksinä sukupuolten tasa-arvosta. Ministeriöille, joilla on kaikissa ohjelmissa vain vähän tasa-arvotoimia, ei kehity ymmärrystä tasa-arvon merkityksestä omalla hallinnonalallaan. Nämä ministeriöt ovat usein passiivisia myös tasa-arvoon liittyvässä poikkihallinnollisessa yhteistyössä (haastattelut 18; 15).

Poikkihallinnollisuudesta huolimatta tasa-arvopolitiikassakin on toki avainministeriöitä, joiden hallinnonala tasa-arvokysymykset koskettavat enemmän kuin joitakin toisia. Kaikissa tasa-arvo-ohjelmissa esimerkiksi on työelämään ja koulutukseen liittyviä tasa-arvokysymyksiä, mikä selittää TEM:n ja OKM:n toimenpiteiden suurta määrää. Kuitenkin sisällöllinen yhteistyö toisten ministeriöiden kanssa tasa-arvokysymyksissä on melko vähäistä niissäkin ministeriöissä, joilla on paljon tasa-arvotoimia.

Seuraavaksi tarkastellaan ministeriöiden yhteistyötä tasa-arvo-ohjelman toimenpiteissä. Taulukkoon 4 on eritelty kaikkien ohjelmien toimenpiteet sen mukaan, ovatko niihin osallistuneet kaikki ministeriöt, 2–11 ministeriötä vai onko ministeriö ollut yksin vastuussa toimenpiteestä. Kaikkien tarkasteluajanjakson tasa-arvo-ohjelmien kaikista toimenpiteistä 63 prosenttia on ministeriöiden yksin toteuttamia ja 37 prosenttia on kahden tai useamman ministeriön yhteistoimia. Yhteistoimista 16 prosenttia on kaikkien ministeriöiden yhteisiä toimia: useimmiten ne ovat valtavirtaistamistoimia. Silloin niihin ei myöskään yleensä liity ministeriöiden välistä yhteistyötä.

Taulukko 4. Kaikkien ministeriöiden yhteistoimet, yhteistoimet ja omat toimet ohjelmittain, lukuina ja prosentteina. Lähde: Hallitusten tasa-arvo-ohjelmat, tutkijoiden omat laskelmat.

	2012–2015		2016–2019		2020–2023		Yhteensä	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Kaikkien ministeriöiden yhteiset toimet	13	19,7 %	4	13,3 %	7	12,7 %	24	15,9 %
Yhteistoimet (pl. kaikkien ministeriöiden yhteiset toimet)	17	25,8 %	8	26,7 %	7	12,7 %	32	21,2 %
Omat toimet	36	54,5 %	18	60,0 %	41	74,5 %	95	62,9 %
Toimet yhteensä	66		30		55		151	

Ministeriöiden yksin toteuttamien toimien määrä on kasvussa: Kataisen hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä 55 prosenttia oli ministeriöiden yksin toteuttamia, Sipilän hallituksen ohjelman toimenpiteistä 60 prosenttia ja Marinin hallituksen ohjelman toimenpiteistä 75 prosenttia. Kataisen ja Sipilän hallitusten tasa-arvo-ohjelmissa hie-man yli neljännes (26–27 prosenttia) toimenpiteistä oli 2–11 ministeriön yhteishankkeita, ja Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa niitä oli 13 prosenttia. Kaikkien ministeriöiden yhteisiä toimenpiteitä oli etenkin Kataisen hallituksen ohjelmassa (20 prosenttia toimenpi-teistä), kun Sipilän ja Marinin hallituksen ohjelmissa noin yksi prosentti toimenpiteistä oli niitä.

Poikkihallinnollinen yhteistyö tasa-arvo-ohjelman toimenpiteiden puitteissa näyttää siis vähentyneen koko tarkasteluajanjakson ajan. Haastatteluista ei löytynyt tälle tendens-sille mitään ilmeistä syytä, mutta poikkihallinnollisessa yhteistyössä ministeriöiden välillä koettiin ylipäätään joitakin ongelmia, mikä saattaa osaltaan selittää ministeriöiden yksin toteuttamien toimenpiteiden suurta määrää. Valtionhallinnon toimintakulttuuria kuvattiin siiloutuneeksi, jolloin jokainen ministeriö huolehtii omasta hallinnonalastaan (haastattelu 18). Myös työpajassa mainittiin, kuinka on vaikeaa ”mennä toisten ministeriöiden tonteille”, mikä heikentää yhteistyön mahdollisuuksia. Siiloutuneisuus on nostettu ongelmaksi myös erilaisissa valtioneuvoston omissa kehittämishankkeissa, joita on 2000-luvulla luonneh-tinut yhtenäisen valtioneuvoston kehittäminen, strategisen johtamisen vahvistaminen ja poikkihallinnollisuuden lisääminen (Niiranen & Keskimäki, 2019). Monimutkaisten yhteis-kunnallisten ja globaalien ongelmien – jollainen sukupuolten epätasa-arvokin on – ratkai-semisen ajatellaan edellyttävän hallinnonalarajat ylittävää tarkastelua ja yhteistyötä.

Siiloutumisen ohella haastatteluissa nousi esiin myös käytännöllisiä syitä poikkihallinnol-lisen yhteistyön vähäisyyteen. Tasa-arvo-ohjelmaan sisältyvien ministeriöiden yhteisten toimenpiteiden työnjakoa kuvattiin toisinaan epäselväksi. Myöskään tiedonkulku minis-teriöiden välillä ei aina toimi parhaalla tavalla. (Haastattelu 15.) Tasa-arvoon liittyvää työtä ja toimintaa pidettiin valtioneuvostossa ylipäätään henkilöityneenä, kunkin ministeriön avainhenkilöihin keskittyvänä, mikä voi myös hankaloittaa yhteistyötä ministeriöiden välillä (haastattelu 1).

Tasa-arvopoliittikkaa ei ministeriöissä myöskään aina nähty erityisen poikkihallinnollisena, vaan osa haastateltavista näki sen kuuluvan STM:n tontille ja olevan pikemmin osa sosi-aali- ja terveystalitiikkaa kuin kaikille hallinnonaloille kuuluvaa ja niitä koskevaa. Tämän esiin nostaneet haastateltavat pitivät tätä ongelmana (esim. haastattelut 6; 14). Poikkihal-linnollisuus koettiin tärkeäksi tavoitteeksi, joka ei kuitenkaan toteutunut riittävästi käy-tännössä: ”Tasa-arvotyötä ei voi kehittää vain STM:n ohjaamana, vaan on tärkeää, että ministeriöt ja hallinnonalat tuovat esiin omaa ajatteluaan ja omille hallinnonaloilleen kuu-luvia tasa-arvohaasteita” (haastattelu 15).

4.2 Ministeriöiden sitouttaminen tasa-arvon edistämiseen

Poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistamisen ohella toinen tasa-arvo-ohjelmien hallinnollinen tehtävä liittyy siihen, että kaikki ministeriöt sitoutetaan tasa-arvon edistämiseen.

TASYn ja STM:n keskeinen rooli tasa-arvo-ohjelman valmistelussa ja koordinoinnissa voi heikentää joidenkin haastattelujen mukaan muiden ministeriöiden aloitteellisuutta ja omistajuutta suhteessa ohjelmaan. Osa haastateltavista koki, että ohjelmaan ministeriöiden vastuulle päätyvät toimenpiteet ovat sattumanvaraisia. Ministeriöillä on erilaiset näkemykset siitä, millaisia toimenpiteitä ohjelmaan pitäisi sisällyttää. Työpajassa tuotiin esiin, että ohjelmaan on turha listata erityistoimia, jotka sisältyvät jo hallitusohjelmaan, koska ministeriöt ovat joka tapauksessa sitoutuneita niihin. Joissakin haastatteluissa puolestaan kävi ilmi, että ohjelmaan pyritään ministeriöstä syöttämään juuri sellaisia toimia, jotka ministeriö on joka tapauksessa tekemässä ja jotka nähdään tasa-arvonäkökulmasta tärkeinä (haastattelu 9).

Ministeriöillä on erilaiset näkemykset siitä logiikasta, millä toimenpiteet valikoituvat ohjelmaan. Tämä johtaa siihen, että ohjelman ei aina koeta kuvastavan ministeriössä tehtävää tasa-arvotyötä, mikä puolestaan voi johtaa omistajuuden ja sitoutumisen puutteeseen. Haastateltava kuvaa:

Jos [ohjelmassa] on joku ikään kuin vähäpätöisempi toimenpide, millä ei ole mitään erityistä painoarvoa siellä ministeriössä tai sille ministerille, niin sitten se voi helpommin päätyä siihen osastoon, että huh, tämmöistäkin tuolla nyt lukee, ja tämä on kyllä hallitusohjelmassa, ei me nyt tän kanssa kauheasti tehdä mitään (haastattelu 17).

Toisinaan ohjelmaan koetaan päätyvän myös toimia, joita ministeriöt eivät itse ole ehdottaneet tai halunneet. Eräs haastateltava kuvaa, että hänen ministeriönsä vaikuttaminen ohjelmaan on ”reagointia [TASYn] pyyntöihin”, ei todellista vaikuttamista (haastattelu 1). Toisen ministeriön haastateltava kuvaa mahdollisuuksia vaikuttaa ohjelmaan ministeriötasolla heikoksi:

Aika huonosti [voi vaikuttaa ohjelmaan] sen takia, että tasa-arvokysymykset on sellaisia, että STM:n tasa-arvokysymykset haluaa itse vaikuttaa niihin aika paljon. [Oman ministeriön] vaikutusvalta on aika vähäinen, toki me tehdään paljon yhteistyötä esimerkiksi joissain tulevaisuuskatsauksissa ja mietitään, mitä pidemmällä aikavälillä on [– –]. Mun mielestä niiden ohjelmien vaikuttamiseen voisi muilla ministeriöillä olla paljon enemmän sanomista, olisi hyvä, jos niihin pystyisi enemmän vaikuttamaan. (Haastattelu 12.)

Oman ministeriön koettu vähäinen vaikutusvalta ohjelman sisältöön saattaa heikentää sitoutumista ohjelmaan ja sen toimeenpanoon. Tämäkään ei ole yksiselitteinen kysymys: haastatteluissa tuotiin esiin myös se, että osa ministeriöistä ei juurikaan osallistu ohjelman valmisteluun (haastattelu 17). Tämän vuoksi niiden vastuulle voi tulla toimia, joita ne eivät ole itse ehdottaneet.

Tasa-arvopolitiikan koordinointi STM:stä käsin ei kaikkien haastateltavien mukaan ole paras asetelma toisten ministeriöiden osallistamiseen ja sitouttamiseen. Erään haastateltavan mukaan VM:llä ja VNK:lla on STM:ä parempi institutionaalinen asema muiden ministeriöiden osallistamiseen, sillä niillä on jo lähtökohtaisesti poikkihallinnollinen, ohjaava rooli valtionhallinnossa. Näiden ministeriöiden roolin vahvistamista tasa-arvopolitiikassa pohdittiin mahdollisuutena sitouttaa muita ministeriöitä – joskin STM:llä koettiin olevan tasa-arvopolitiikassa tärkeää substanssiosaamista ja sen koettiin ministeriönä myös olevan sitoutunut tasa-arvopolitiikan kehittämiseen. Haastatteluissa ehdotettiin lisää yhteistyötä STM:n, TASYn, VM:n ja VNK:n välille tasa-arvopoliittisissa kysymyksissä, tai ainakin lisää keskusteluja sitouttamisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön keinoista ja välineistä (haastattelu 24).

Ministeriöiden sitoutumista heikentää myös se, että niille tasa-arvo-ohjelma on yksi ohjelma lukuisten muiden joukossa, ja se jää usein niiden varjoon. Tasa-arvo-ohjelman kaltaisia strategia- ja ohjausasiakirjoja on yhden haastateltavan arvion mukaan ”120–150 voimassa kunakin hetkenä”, ja niiden lisäksi on vielä ”lukuisia muita strategiapapereita” (haastattelu 25). Vaikka tasa-arvo-ohjelma on pitkäaikainen ja jo varsin vakiintunut ohjelma, käytännössä ministeriöiden työ keskittyy etenkin hallitusohjelman ja ministeriöiden omien strategioiden toteuttamiseen, jolloin tasa-arvo-ohjelma jää sivuraitteelle. Vaikka ohjelmia on pyritty karsimaan, niitä on edelleen paljon, mikä heikentää tasa-arvo-ohjelman tapaiseen yksittäiseen ohjelmaan sitoutumista. Haastateltava kuvaa:

Tuntuu, että niitä kaikkia ohjelmia ja toimintasuunnitelmia, toimenpideohjelmia, niitä on niin hirveästi. Sitten, kun jokaiseen toivotaan [ministeriöltä] jotain, niin se, että mihin kaikkeen me ollaan sitouduttu, mihin kaikkeen meidän pitää tehdä toimenpiteitä ja raportoida, niin sen kokonaisuuden muistaminen tai mielessä pitäminen tai se kokonaiskuva ylipäänsä, niin en tiedä, onko kenelläkään sitä. (Haastattelu 6.)

Ohjelmien suuri määrä johtaa toisen haastateltavan sanoin ”tavoiteinflaatioon”: tavoitteita on paljon, mutta niiden priorisoinnissa on haasteita (haastattelu 25). Kun tavoitteita on paljon, niistä eivät välttämättä tule tietoisiksi muut kuin vastuuviranomaiset. Tämä puolestaan voi johtaa aiemmin mainittuun tasa-arvokysymysten henkilöitymiseen, eivätkä tavoitteet nouse koko ministeriön tai kaikkien viranomaisten agendalle. Kun kilpailevia prioriteetteja on paljon, tasa-arvokysymykset voivat jäädä, vaikka niitä periaatteessa pidettäisiin tärkeinä. (Haastattelu 25.)

Kuten edellä tuotiin esiin, ministeriöiden sitoutumisessa ohjelmaan on isoja eroja ministeriöiden välillä. Ministeriöiden sitoutumiseen vaikuttavat haastattelujen mukaan ainakin johdon tuki tasa-arvon edistämiseksi, virkakunnan kiinnostus tasa-arvokysymyksiä kohtaan, hallituksen osoittama poliittinen sitoutuminen tasa-arvon edistämiseen, sekä tasa-arvokysymysten yleinen painoarvo ministeriön työn kokonaisuudessa (haastattelut 10; 6; 17). Kaikissa ministeriöissä ei koettu myöskään ohjelmaan sisällytettyjen toimien olevan merkityksellisiä ministeriöiden työn kokonaisuudelle, tai ne koettiin etäisiksi ja irrallisiksi ministeriön substanssista. Haastatteluissa tuotiin myös esiin, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön erottaminen tuntui keinotekoiselta ja että se noudatta ministeriön oman tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön logiikkaa (haastattelu 10). Tästä johtuen ministeriöt eivät kokeneet välttämättä tasa-arvo-ohjelmaa merkitykselliseksi, vaikka olisivat muuten sitoutuneita tasa-arvon edistämiseen.

Tasa-arvo-ohjelman melko vakiintunut luonne saattaa myös heikentää yksittäisen ohjelman merkitystä ministeriöissä. Tasa-arvo-ohjelma voi näyttäytyä ministeriöissä rutiininomaisena, mitä korostaa se, että niihin kirjataan samoja tavoitteita vuodesta toiseen – johtuen osin siitä, että sukupuolten tasa-arvon kaltainen asia ei tule yhden ohjelman aikana tai avulla valmiiksi (haastattelu 15). Eräs haastateltava pohtii:

Olisi hyödyllistä miettiä sitä, että mikä on juuri tämän tasa-arvo-ohjelman valmistelutilanteen konteksti, että ei mennä rutiinilla, että no niin, nyt tehdään vuosipäivitystä tasa-arvo-ohjelmaan, ja paljonko pannaan tuohon samapalkkaisuuteen, no nostetaan puoli prosenttia tavoitetta, niin se on hyvä (haastattelu 25).

Sitoutumisen puute näkyy myös ohjelmien tunnettuudessa tai sen puutteessa. Yleisesti ottaen ohjelma ei ole ministeriöissä laajasti tunnettu vaan keskittynyt yksittäisille henkilöille, joiden vastuulla on esimerkiksi joidenkin tiettyjen erityistoimien edistäminen. Lisäksi – osin myös edellä mainitusta poikkihallinnollisen yhteistyön vähäisyydestä johtuen – ohjelma kokonaisuutena ei ole tunnettu, vaan ministeriöt tuntevat vain omalle tontilleen kuuluvat toimenpiteet. Tämän vuoksi yhteys ohjelman laajempien, yhteiskunnallisten tavoitteiden ja ministeriön toiminnan välillä jää ohueksi. (Haastattelut 2; 10; 11.)

Ohjelmien tunnettuutta heikentää myös se, että tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän jäsenillä ei välttämättä ole sellaista asemaa ministeriössään, että he voisivat edustaa sitä laajasti tai viedä vastaavasti viestiä työryhmästä koko ministeriöön. Ministeriöiden edustajat työryhmissä saattavat olla esimerkiksi asiantuntijoita, jotka tuntevat vain jonkin tietyn osan ministeriön toimintakentältä. Asiantuntijat eivät myöskään ole yleensä sellaisessa asemassa omassa ministeriössään, että he voisivat mennä vaatimaan työryhmässä sovittuja asioita kollegoiltaan ministeriöissä. Tällöin tasa-arvotyöryhmä ei onnistu tasa-arvo-ohjelman juurruttamisessa ministeriöön (haastattelu 17). Sen sijaan kansainvälisissä verrokkimaissa, Islannissa ja Espanjassa, tasa-arvo-ohjelmaa vastaavan asiakirjan

laadintaan, seurantaan ja jalkauttamiseen osallistuu pysyvä ja virallinen ministeriöiden välisen tasa-arvotyön rakenne, jossa on jokaisesta ministeriöstä korkean tason edustus. Tämä mahdollistaa korkean tason keskustelut ohjelmasta sekä ministeriöiden välillä että niiden sisällä. (Liite 1.)

Se, että ohjelmaan on sitoutunut vain osa ministeriöistä ja ministeriöiden sisälläkin usein vain osa virkakunnasta, heijastuu myös niiden sitoutumiseen, jotka pitävät tasa-arvon kehittämistä tärkeänä:

Motivaatiota syö, jos joutuu vakuuttelemaan muita ministeriön henkilöitä tasa-arvonäkökulman tarpeellisuudesta. Tasa-arvoa ei nähdä asiantuntemusalueena vaan poliittisena missiona, mikä vaikeuttaa tasa-arvoa edistävien virkahenkilöiden työtä. (Haastattelu 18.)

Ministeriöiden yhteistyö tukee sitoutumista ohjelmaan. Edellä mainitun tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmien verkoston koettiin yleisesti ottaen onnistuvan melko hyvin tavoitteessaan sitouttaa ministeriöt valtavirtaistamistyöhön (haastattelut 15; 11; 9). Verkoston keskusteleva ja hyvien käytäntöjen jakamista tukeva toimintatapa näyttää haastattelijujen perusteella tukevan hyvin sitouttamisen tavoitetta. Verkostokaan ei kuitenkaan osallista ministeriöitä laajasti, vaan sen toiminta keskittyy avainhenkilöihin.

4.3 Hallinnollinen tehtävä: kehittämiskohteet ja -ehdotukset

Tasa-arvo-ohjelman hallinnollinen tehtävä on tuoda esiin tasa-arvopolitiikan poikkiallinnollinen luonne ja vahvistaa sitä. Sen tehtävä on myös vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä tasa-arvopolitiikassa sekä sitouttaa kaikki ministeriöt tasa-arvon edistämiseen.

Kumpikaan tavoite ei toteudu kunnolla: poikkiallinnollinen yhteistyö ohjelman puitteissa keskittyy toimenpiteiden seurantaan, ja toimenpiteet ovat valtaosin ja enenevässä määrin yksittäisten ministeriöiden vastuulla. Sitoutuminen ohjelmaan vaihtelee ministeriöittäin ja on usein henkilöitynyttä. Tasa-arvo-ohjelma ei ole ministeriöissä laajasti tunnettu ja jää useissa ministeriöissä etäiseksi niiden ydintehtävistä.

Jotta tasa-arvo-ohjelma toisi esiin tasa-arvopolitiikan poikkiallinnollisen luonteen ja vahvistaisi sitä, sen tulisi vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä tasa-arvopoliittisissa kysymyksissä. Jotta ohjelmaprosessi sitouttaisi ministeriöt tasa-arvon edistämiseen,

tulee ministeriöiden omistajuutta ja vastuuta ohjelmasta vahvistaa sekä ohjelman näkyvyyttä ministeriöissä lisätä. Alle on koottu konkreettisia ehdotuksia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistaminen

- Ministeriöt osallistuvat tasa-arvon tilannekuvan luomiseen ja seuraavan tasa-arvo-ohjelman pohjustamiseen hallituskauden lopussa. TASY kokoaa ministeriöiden osallistujat keskusteluun. Ministeriöt tuovat keskusteluun oman hallinnonalansa tilannekuvan sekä pohtivat tulevaa hallituskautta ja uusia ideoita oman hallinnonalansa näkökulmasta.
- Tasa-arvo-ohjelmaan sisällytetään muutamia poliittiselta painoarvoltaan suuria tavoitteita ja toimenpiteitä, joihin osallistetaan useampia ministeriöitä.
- Määräraha ohjelmalle mahdollistaa poikkihallinnolliset toimet.

Ministeriöiden osallistaminen

- TASY ja ministeriöt käyvät nykyistä avoimempaa keskustelua ohjelmaan valikoitavista toimenpiteistä. Toimien tulee tuntua ministeriöiden näkökulmasta relevanteilta.
- Tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän jäsenillä tulee olla riittävän laaja-alainen ja korkea-arvoinen tehtävä oman ministeriönsä sisällä, jotta hän voi viedä tietoa ja tasa-arvoasioita eteenpäin ministeriönsä sisällä.
- Tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän jäsenten roolia tulee selkiyttää ja siitä tulee tiedottaa työryhmän jäsenille ryhmän asettamisvaiheessa. Jäsenillä tulee olla selvempi rooli ohjelman tunnetuksi tekemisessä ministeriöissä.
- Ohjelmatyöryhmän tulee pyrkiä keskustelevuuteen. Työryhmässä tulee olla riittävästi tilaa ministeriöiden kokemusten ja hyvien käytäntöjen jakamiselle.
- Tasa-arvo-ohjelmatyöryhmän työskentelyssä korostuu seuranta. Työskentelyssä tulee korostaa myös ohjelman muita puolia, kuten yhteiskunnallisia ja hallinnonalakohtaisia tavoitteita sekä toimeenpanon käytäntöjä.
- Ohjelman näkyvyyden lisäämiseksi viestintänäkökulma tulee ottaa vahvemmin mukaan ohjelman valmisteluun. Viestinnästä eri avaintoimijoille tulee tehdä selkeä suunnitelma.
- Tasa-arvo-ohjelmaa tulee käsitellä myös ministeriöiden omassa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyössä, vaikka niiden tavoitteet eivät olekaan yhteneväiset. Ohjelmaa voidaan esimerkiksi käsitellä ministeriön tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmässä, ja ryhmät ja niiden johtajat voivat viedä tietoa tasa-arvo-ohjelmasta eteenpäin ministeriön sisällä.

- TASYn tapaamiset ministeriöiden johdon kanssa ovat ministeriöiden sitoutumista edistävä hyvä käytäntö, jota kannattaa jatkaa.
- Ministeriöiden oman ja ministeriöiden välisen tasa-arvotyön rakenteiden parantaminen tukee myös ministeriöiden osallistamista ja sitoutumista tasa-arvo-ohjelmiin. Kansainvälisten verrokkimaiden esimerkin mukainen virallinen ministeriöiden välisen tasa-arvotyön korkeatasoinen foorumi tukee myös ministeriöiden sitouttamista tasa-arvo-ohjelmien laatimiseen ja toimeenpanoon.

5 Poliittinen tehtävä

- Tasa-arvo-ohjelman poliittinen painoarvo on pieni, sillä se on muodostunut hallinnon työkaluksi.
- Ohjelmasta on vaikea löytää uusia avauksia ja hallituksen lupauksia muutoksesta. Kaikki hallituksen merkittävät tasa-arvotoimet eivät välttämättä sisälly ohjelmaan.
- Ohjelma tunnetaan heikosti kansanedustajien keskuudessa, ja sen merkitys koetaan heidän työssään vähäiseksi.
- Ohjelmaprosessi ei sitouta riittävästi poliittista johtoa, eikä se toimi hallituksen sisäisen tasa-arvoa koskevan tavoittelunasettelun ja keskustelun välineenä. Ohjelman poliittinen seuranta on vähäistä.
- Poikkihallinnollinen tasa-arvopoliittikka edellyttää kaikkien ministerien panosta. Tasa-arvo-ohjelma ei kuitenkaan nouse ministerien tai pääministerin agendalle ilman henkilökohtaista kiinnostusta tai tasa-arvoministerin aktiivista roolia.
- Tasa-arvoministerillä on paljon formaalia ja informaalia valtaa edistää tasa-arvopoliittisia kysymyksiä, mutta aseman hyödyntäminen riippuu ministerin henkilöstä.

Tässä luvussa tarkastellaan hallituksen tasa-arvo-ohjelman poliittista tehtävää. Ohjelman poliittinen tehtävä on kirkastaa hallituksen tasa-arvopoliittiset lupaukset sekä konkreettiset toimet niiden toteuttamiseen. Lisäksi ohjelman tulee sitouttaa hallitus tasa-arvon edistämiseen.

Luvussa tarkastellaan molempien tehtävien toteutumisen haasteita ja hyviä käytäntöjä. Tarkastelu nojautuu sekä poliittisten toimijoiden että ministeriötoimijoiden haastatteluihin, vaikka se painottuuakin poliittisiin toimijoihin.

Luku alkaa hallituksen tasa-arvopoliittisen lupauksen kirkastamiseen liittyvien haasteiden ja hyvien käytäntöjen kuvauksella. Sitä seuraa tarkastelu hallituksen sitouttamisesta tasa-arvon edistämiseen. Luvun lopussa tehdään konkreettisia kehittämissuhteita ohjelman poliittisen tehtävän vahvistamiseksi.

5.1 Hallituksen tasa-arvopoliittisen lupauksen kirkastaminen

Ohjelman poliittinen tehtävä jää selvästi sen hallinnollisen tehtävän varjoon. Tähän on useita syitä. Ohjelma ei nykymuodossaan tuo parhaalla tavalla esiin hallituksen tasa-arvopoliittista lupausta. Vaikka ohjelman painopisteet vaihtelevat eri hallituskausilla, on ohjelmien kokonaisuudessa melko vähän uusia poliittisia avauksia tai hallituksen lupauksia muutoksesta. Kaikki hallituksen merkittävät tasa-arvopoliittiset toimet eivät välttämättä edes sisälly ohjelmaan, esimerkiksi Marinin hallituksen toteuttama perhevapaaudistus ei ole ohjelmassa.

Ministeriöhaastateltava pohtii, että ohjelmissa on liikaa asioita, joihin on jo olemassa sitoumus esimerkiksi lainsäädännössä, jolloin poliittinen muutoslupaus ei erotu:

On niin paljon asioita, joita me täältä virkakunnasta halutaan sinne hallitusohjelmaan, vaikka kuitenkin monet niistä asioista jatkuvat, ovat ne siellä ohjelmassa tai eivät. Koska hallinnossa on kuitenkin jatkuvuusperiaate, monet asiat ovat lainsäädäntöön kuuluvia tehtäviä. Pitää tulla ehkä pohdintaan, että mitä siitä tasa-arvopoliitikasta tai ohjelmista pitäisi olla. Mun mielestä asiat, jotka ovat tulevan tai sen olemassa olevan hallituksen lupauksia muutoksista siihen politiikkaan, pitäisi kirjoittaa hyvin selkeästi. (Haastattelu 27.)

Eräs haastateltava pohtii, että hallituksen tasa-arvo-ohjelman sijaan tasa-arvoselonteko tai muu hallituskauden ylittävä ohjelma voisi toimia tasa-arvopoliittikkaa ohjaavana yksityiskohtaisempana asiakirjana, koska tasa-arvopoliittikan tavoitteet "eivät tunnu kymmenessä vuodessa valitettavasti juuri vanhentuvan" (haastattelu 20). Silloin hallituksen tasa-arvo-ohjelma voisi keskittyä tuomaan esiin hallituksen tasa-arvopoliittisen muutoslupauksen.

Näin ei kuitenkaan tällä hetkellä tapahdu. Ministeriöhaastateltava summaa ongelmaksi sen, ettei poliittiselle keskustelulle tavoitteista ja toimenpiteistä ole tasa-arvo-ohjelman valmistelun aikana paikkaa:

Ei ole sellaista prosessia eikä sellaista foorumia, missä keskustelua [tavoitteista] käydään. Sitä on käyty meidän valmistelijoiden kesken. – – Mutta ei ole sellaista poliittista foorumia, jossa voitaisiin keskustella näistä, sellaista hallituksen foorumia. (Haastattelu 17.)

Haastatteluissa tulee esiin, että tasa-arvo-ohjelman poliittinen painoarvo koetaan pieneksi. Hallituskauden aikana hyväksytään lukuisia tasa-arvo-ohjelman kaltaisia ohjelma-asiakirjoja, joista keskustellaan hallituksen sisällä harvoin. Kuten virkakunnassa, myös

poliitikkojen parissa ohjelma tunnetaan heikosti. Etenkään poliitikot, jotka eivät työskentele tasa-arvoasioiden parissa, eivät tunne ohjelmaa (haastattelu 20). Sen merkitys kansanedustajan työssä koetaan myös vähäiseksi. Poliitiikan toimija vastaa seuraavasti kysymykseen siitä, miten hyvin tasa-arvo-ohjelma tunnetaan:

Aika huonosti. Ja mä veikkaisin, että näitä erilaisia poikkihallinnollisia ohjelmia on aika paljon ja niitä valmistuu tuon tuosta. Poliitiikan tahti on niin kova, ja siinä pitää aika paljon keskittyä niihin päivänpolitiikan polttopisteessä kulloinkin oleviin kysymyksiin, että aika vähän pystyy seuraamaan tuon tyyppisiä prosesseja. (Haastattelu 23.)

Ohjelman vähäisen poliittisen painoarvon taustalla on myös kysymys priorisoinnista ja tasa-arvokysymysten asemasta hallituksen agendalla. Kun ajankohtaiset kysymykset, isot uudistukset ja poliittiset ristiriidat vievät hallituksen ajan, ei pieneksi tai arkipäiväiseksi koetulle tasa-arvo-ohjelmalle löydy aikaa. Kuten ministeriöt, myös monet poliitikot mieltävät tasa-arvopolitiikan STM:n toimialaan kuuluvaksi asiaksi pikemminkin kuin koko hallituksen asiaksi (haastattelut 20; 21). Hallituksen työskentelyä on pyritty myös aktiivisesti kehittämään kohti suuria yhteiskunnallisia kysymyksiä (Mykkänen 2017), mikä on heikentänyt tasa-arvopolitiikan kaltaisten kysymysten asemaa hallituksen politiikan agendalla (Elomäki & Ylöstalo, 2017; 2021a). Näin haastateltava pohtii ohjelman terävöittämistä:

Jos mä saisin päättää tästä asiasta, niin ehkä mä mieluummin ottaisin vaikka kolme tai viisi isoa tavoitetta ja veisin niitä eteenpäin, jos ne saisi hallitusohjelmaan, kuin tämmöistä todella laajaa ja kattavaa tasa-arvo-ohjelmaa, josta kuitenkin sitten vaan niitä niin sanotusti vaikutukseltaan vähäisempiä asioita sitten ehkä menee läpi. – – Poliitikassa pitää kolmella sanalla pystyä sanomaan se, mitkä on tavoitteet, suurin piirtein. (Haastattelu 20.)

Hallinnon tavoin myös poliittinen kiinnostus ohjelmia ja ylipäätään tasa-arvopolitiikkaa kohtaan on henkilöitynyttä: joillakin poliitikoilla kerrottiin haastatteluissa olevan ”henkilökohtainen palo” tasa-arvopolitiisiin kysymyksiin, ja silloin yksittäiselläkin kansanedustajalla saattoi olla vaikutusvaltaa. Tasa-arvopolitiikkaa aktiivisesti puolustavia poliitikkoja on kuitenkin melko vähän:

Tasa-arvo-ohjelmien virkamiesvalmistelu on hyvää, mutta politiikan tasolla tarvittaisiin ihmisiä, jotka veisivät tasa-arvoasioita voimallisemmin eteenpäin (haastattelu 20).

Tasa-arvopolitiikka on vahvatahtoisten ja sitoutuneiden poliitikkojen työn tulosta, mutta vihkiytyneitä poliitikkoja on vain vähän (haastattelu 22).

Kansanedustajien poliittisen kiinnostuksen kerrottiin kohdistuvan usein yksittäisiin, ajankohtaisiin tasa-arvokysymyksiin – niiden ajamiseen tai vastustamiseen – kuten translaikkiin tai perhevapaaudistukseen, kun taas ”perustasa-arvotyö” on useimmille poliittisille

puolueille epäkiinnostavaa (haastattelu 20). Tasa-arvo-ohjelmassa tällaisilla uusilla avauksilla on hyvin pieni rooli, ja se koostuu pääosin juuri ”perustasa-arvotyöstä”, mikä osin selittää vähäistä poliittista kiinnostusta ohjelmaa kohtaan.

Poliitikkojen vähäistä kiinnostusta tasa-arvo-ohjelmaan heikentää myös uskomus, jonka mukaan tasa-arvo on jo saavutettu, minkä vuoksi aktiiviselle tasa-arvon kehittämistyölle ei nähdä tarvetta. Tämän on todettu leimaavan suomalaista tasa-arvoajattelua laajemminkin (Julkunen, 2010). Lisäksi ohjelmaan liittyvät prosessit ovat melko vakiintuneita ja poliitikkojen keskuudessa on ”opittu siihen, ettei tasa-arvo-ohjelman edistämisen perään kysellä” (haastattelu 20).

Haastatteluissa tuotiin myös esiin, että tasa-arvopoliittiset kysymykset ovat poliittisesti polarisoituneita ja tietyillä puolueilla on vahva ”identiteettipoliittinen” leima tasa-arvopoliittisten tavoitteiden puolustajana tai vastustajana. Tämän koettiin vieraannuttavan niitä poliitikkoja ja puolueita, joilla ei ole voimakasta kantaa tasa-arvopoliittikkaan (haastattelu 22).

5.2 Hallituksen sitouttaminen tasa-arvon edistämiseen

Haastateltavien mukaan poliittinen koneisto ei yleensä juuri osallistu tasa-arvo-ohjelmien kaltaisten ohjelma-asiakirjojen valmisteluun. Poliittisten neuvottelujen tai kamppailujen kohteeksi nousee usein vain muutama suurempi kysymys. Nämä ovat usein hallituspuolueita jakavia kysymyksiä, kuten perhevapaaudistus ja translain uudistus.

Tasa-arvoasioista vastaava ministeri osallistuu ohjelman valmisteluun; ministerin roolia tarkastellaan tarkemmin tämän osion lopussa. Pääasiassa tasa-arvo-ohjelman valmistelu jää kuitenkin ministerin esikunnalle. Tätä pidettiin myös Marinin hallituksen aikaisen valtiosihteeriryhmän ongelmana. Heillä on korkea kynnys osallistaa muita ministereitä, ja valtiosihteerit pyrkivätkin ratkaisemaan asiat itse. Heillä ei kuitenkaan ole riittävää poliittista valtaa esimerkiksi kiistanalaisten kysymysten ratkaisemiseen tai jumissa olevien tasa-arvo-toimien edistämiseen. Valtiosihteeriryhmän välityksellä tasa-arvoasiat eivät myöskään nousseet ministerien tai hallituspuolueiden pöydille. Poliittisen sitoutumisen kannalta olennaisena pidettiin sitä, että tasa-arvoasioita käytäisiin läpi ministerien tai puoluejohdon tasolla (haastattelu 22). Haastateltava kuvaa valtiosihteeriryhmän roolia seuraavasti:

Sitten tuli tämä valtiosihteeriryhmä. Ei se minusta mahdotonta ole, että sekin toimisi aika hyvin, mutta tuossa tapauksessa ei se nyt niin hirveän hyvin [toiminut], eikä varsinkaan tasa-arvo-ohjelman suhteen, ei sillä ollut sellaista poliittista ohjausvaikutusta. Eikä todellista keskustelua. (Haastattelu 17.)

Vaikka ohjelma periaatteessa sitouttaa hallituksen tasa-arvon edistämiseen, käytännössä sitoutuminen voi olla heikkoa. Toimeenpanovaiheessa tasa-arvo-ohjelma ja muut vastaavat ohjelmat nousevat ministerien agendalle lähinnä lakihankkeiden kautta, jotka muodostavat vain pienen osan ohjelmien kokonaisuudesta. Ministerit esikuntineen seuraavat lähinnä hallitusohjelman toteutumista, eivät tasa-arvo-ohjelmien kaltaisia ohjelmia. Ministerien koetaan tarttuvan tasa-arvo-ohjelmaan lähinnä silloin, kun heillä on siihen henkilökohtaista kiinnostusta.

Eräs haastateltava näkee tarpeen vahvistaa hallituksen ja hallituspuolueiden roolia tasa-arvo-ohjelman toimeenpanossa ja seurannassa, jotta se ei olisi vain henkilökohtaisen kiinnostuksen varassa. Kerran vuodessa järjestettävä hallituksen iltakoulu, jossa käsitellään tasa-arvoasioita, ei ole hänen mukaansa siihen riittävä tapa. (Haastattelu 17.) Toisen haastateltavan mukaan iltakoulu ei ole hyvä foorumi, koska siellä ei synny keskustelua (haastattelu 23).

Tasa-arvoasioista vastaavan ministerin rooli on tasa-arvo-ohjelmassa tärkeä, mutta ministerin rooli tasa-arvopolitiikassa ja ohjelmassa vaihtelee paljon. Tasa-arvoministerin salkku on aiemmin ollut osa muita ministerinsalkkuja, kuten opetus- ja kulttuuriministerin tai perhe- ja peruspalveluministerin, ja se on sijainnut eri ministeriöissä, kuten OKM:ssa ja STM:ssa. Marinin hallituksen aikana tasa-arvolla oli aiempaa suurempi rooli Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministerin salkussa.

Haastattelujen mukaan tasa-arvoministerillä on potentiaalisesti paljon valtaa ja mahdollisuuksia edistää tasa-arvopoliittisia kysymyksiä sekä viedä tasa-arvoasioita muiden ministerien ja koko hallituksen agendalle. Ministeri osallistuu tasa-arvo-ohjelman valmisteluun TASYn kanssa ja voi tässä vaiheessa halutessaan korostaa hallituksen näkökulmaa. Hän voi järjestää kahdenkeskisiä tapaamisia muiden ministerien kanssa liittyen esimerkiksi ohjelman toimenpiteiden seurantaan sekä luoda painetta toimeenpanoon silloin, kun toimenpiteet eivät etene. Ministeri voi nostaa tasa-arvoasioita hallituksen yhteisiin keskusteluihin sekä viedä niitä pääministerin tietoon.

Tasa-arvoministerin tehtävä on haastava, sillä poikkihallinnollisen tasa-arvopolitiikan edistäminen edellyttää yhtäältä aktiivista yhteistyötä toisten ministerien kanssa, toisaalta paineen luomista tasa-arvon edistämiseen eri hallinnonaloilla ja tarvittaessa myös toisten ministerien tonteille menemistä. Tasa-arvoasioista vastaavat ministerit ovat käyttäneet tätä asemaa hyvin eri tavoin.

Useat haastateltavat sekä virkakunnasta, poliitikoista että kansalaisyhteiskunnasta kokivat, ettei Marinin hallituksen tasa-arvoministeri ole käyttänyt vaikutusvaltaansa tasa-arvopoliittisissa kysymyksissä eikä tuonut tasa-arvonäkökulmia yhteiskunnallisiin ja poliittisiin keskusteluihin (esim. haastattelut 20; 5; 18). Haastateltavat mainitsivat myös aiemmilta

vuosilta sekä hyviä että heikkoja tasa-arvoministereitä. Hyviksi koetut ministerit olivat itse aktiivisia tasa-arvopoliittisten kysymysten esiin nostamisessa niin hallituksen agendalle kuin yhteiskunnalliseen keskusteluunkin. Heillä koettiin olevan myös henkilökohtaista kiinnostusta tasa-arvon edistämiseen. Molemmissa tapauksissa siis ministerin henkilöllä on myös paljon merkitystä (haastattelu 22). Tämä korostuu tasa-arvoministerin tehtävässä, jossa virallisen aseman lisäksi informaalilla vallalla on tärkeä rooli.

Poliittinen tuki on äärimmäisen tärkeää tasa-arvopoliitikalle. Hallitusohjelmakirjauksilla ilmaistaan hallituksen tahtotila ja sitoutetaan ministeriöt tasa-arvon edistämiseen. Tasa-arvoa voidaan edistää myös ilman hallituksen vahvaa tukea – kuten tapahtui Sipilän hallituskaudella – sillä kansainväliset sitoumukset ja tasa-arvolaki toimivat selkänojana kehittämistyölle. Hallitusohjelmasta ja poliittiselta johdolta saatu tuki on kuitenkin merkittävä vipuvoima tasa-arvon edistämiseksi (haastattelut 15; 5).

Tasa-arvo-ohjelmapirosessi ei nykyisellään sitouta riittävästi poliittista johtoa. Vaikka ohjelma tarjoaa teoriassa mahdollisuuden tarkentaa hallituksen tasa-arvotavoitteita ja toimenpiteitä sekä tasa-arvoon liittyvää muutoslupaus, se ei toimi hallituksen sisäisen tasa-arvoa käsittelevän tavoitteenasettelun ja keskustelun välineenä. Myös ohjelman toimeenpanon poliittinen seuranta on vähäistä. Aidosti poikkihallinnollinen tasa-arvopoliittika edellyttää kaikkien ministerien panosta, mutta tasa-arvo-ohjelma ei nouse ministerien tai pääministerin agendalle, ellei heillä ole siihen henkilökohtaista kiinnostusta tai ellei tasa-arvoministeri ota aktiivista roolia.

5.3 Poliittinen tehtävä: kehittämiskohteet ja -ehdotukset

Tasa-arvo-ohjelman poliittinen tehtävä on kirkastaa hallituksen tasa-arvopoliittiset lupaukset sekä konkreettiset toimet niiden toteuttamiseen. Lisäksi ohjelman tulee sitouttaa hallitus tasa-arvon edistämiseen.

Ohjelmassa korostuvat hallinnon näkökulma ja tarpeet, eikä hallituksen tasa-arvopoliittikan linja ja konkreettinen muutoslupaus näy riittävästi ohjelmassa. Ohjelman poliittinen painoarvo on vähäinen, eikä se ole tunnettu poliittisten toimijoiden keskuudessa. Tasa-arvo-ohjelmapirosessi ei nykyisellään sitouta riittävästi hallitusta tasa-arvon edistämiseen. Poikkihallinnollinen tasa-arvopoliittika edellyttää kaikkien ministerien panosta, mutta tasa-arvo-ohjelma ei nouse ministerien tai pääministerin agendalle, ellei heillä ole siihen henkilökohtaista kiinnostusta.

Jotta tasa-arvo-ohjelman poliittinen tehtävä toteutuisi paremmin, ohjelman tulee selkeästi ilmaista hallituksen tasa-arvopoliittinen muutoslupaus sekä vahvistaa ohjelmaan liittyviä poliittisia prosesseja. Tasa-arvoministerin valintaan ja salkun sisältöön tulee kiinnittää erityistä huomiota. Seuraavaksi on koottu konkreettisia ehdotuksia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallituksen tasa-arvopoliittinen muutoslupaus

- Hallituksen tulee tasa-arvo-ohjelmassa asettaa hallituskaudelle kunnianhimoiset mutta konkreettiset tasa-arvotavoitteet. Ne kirkastavat hallituksen tasa-arvopoliittisen vision täydentämällä hallitusohjelman tasa-arvotavoitteita ja konkretisoimalla tasa-arvoselonteon pitkän aikavälin tavoitteita.
- Osana muutoslupausta hallituksen tulee ilmaista, mitä tasa-arvoselonteon painopistealueita se erityisesti tasa-arvopoliitikassaan painottaa.
- Hallituksen tulee konkretisoida muutoslupaus kärkitoimilla. Ne voivat olla isoja, poikkihallinnollisia hankkeita. Hallitusohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä tulee täydentää tavoitteita ja valittuja poliittisia painopisteitä vastaaviksi.
- Tasa-arvo-ohjelma ei saa typistyä pelkäksi poliittiseksi muutoslupaukseksi. Sen on reagoitava hallituksen prioriteeteista riippumatta myös esimerkiksi tasa-arvolainsäädännöstä, kansainvälisistä sopimuksista sekä tasa-arvoselonteosta juontuviin tavoitteisiin.
- Hallituksen muutoslupauksen pohja rakennetaan hallitusneuvotteluissa. On varmistettava, että muutoslupauksen kannalta keskeiset, pysyviä menoja lisäävät hankkeet ovat mukana jo hallitusohjelmassa.

Poliittisten prosessien vahvistaminen

- Hallituspuolueiden tulee neuvotella tasa-arvopoliittisista tavoitteista ja toimenpiteistä. Vuosien 2020–2023 tasa-arvo-ohjelmassa kokeiltu, tasa-arvoministerin johtama valtioshteereistä koostuva työryhmä on esille tuoduista puutteistaan huolimatta mahdollinen korkean tason poliittinen forumi. Ministeriryhmä on toinen vaihtoehto.
- Valtioshteeriryhmän tai ministeriryhmän tulee toimia myös poliittisen seurannan forumina.
- Tasa-arvo-ohjelma nousee sekä valmistelu- että toimeenpanovaiheessa ministerien ja pääministerin pöydille tehokkaimmin epämuodollisesti tasa-arvoministerin kautta. Ministerin ja hänen esikuntansa tulee tehdä yhteistyössä TASYn kanssa konkreettinen suunnitelma tasa-arvo-ohjelmaan liittyvistä ministeritason prosesseista, esimerkiksi kahdenkeskisissä tapaamisissa, ja niiden aikatauluista.

- Kun toimenpide ei etene, on tärkeää, että tasa-arvoministeri ja tarvittaessa pääministeri käyttävät arvoaltaansa toimeenpanon edistämiseen yhdessä toimenpiteestä vastaavan ministerin kanssa.
- Tasa-arvo-ohjelman käsittelyä hallituksen iltakoulussa kannattaa jatkaa, vaikka tämä virallinen foorumi ei tarjoa kunnollista mahdollisuutta keskusteluun.

Tasa-arvoministerin rooli

- Salkun valinnassa kannattaa huomioida hallituksen muutoslupauksen painopisteet siinä määrin kuin ne ovat hallitusneuvotteluissa selvillä.
- Tasa-arvoministerin salkku kannattaa yhdistää verrattain näkyvään salkkuun. Näin tasa-arvoministerillä on väentövoimaa hallituksen sisällä, ja hän on mukana keskeisissä ministeriryhmissä.
- Tasa-arvo-ministerin salkku voi hallituskausittain kiertää tasa-arvopolitiikan näkökulmasta tärkeimmissä ministeriöissä. Näin vahvistetaan tasa-arvopolitiikan poikkihallinnollista luonnetta sekä tasa-arvonäkökulman näkyvyyttä ministeriöissä.
- Koska epämuodollinen vaikuttaminen yli hallinnonalarajojen on poikkihallinnollisessa tasa-arvopolitiikassa tärkeää, tasa-arvoministerillä on hyvä olla ymmärrystä tasa-arvokysymyksistä, poliittista pelisilmää sekä näkyvä asema oman puolueensa sisällä.

6 Demokraattinen tehtävä

- Kansalaisyhteiskunnan toimijat tuntevat tasa-arvo-ohjelman yleisesti ottaen heikosti, eikä se ole muodostunut tärkeäksi välineeksi heidän omalle työlleen ja toiminnalleen.
- Kansalaisyhteiskunnan toimijat kokevat, että nykyiset osallistamisen ja vuorovaikutuksen tavat eivät mahdollista riittävää keskustelua eivätkä tarjoa todellista vaikuttamisen mahdollisuutta.
- Ohjelma on pitkä ja yksityiskohtainen, ja se on kirjoitettu viranomaiskielellä. Tämä heikentää kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia perehtyä ohjelmaan sekä osallistua ja seurata ohjelman toimeenpanoa.
- Järjestöt ja tutkijat voivat tuoda tasa-arvo-ohjelmaan tietoa ja asiantuntemusta ja uusia ideoita sekä luoda yhteiskunnallista painetta sen toimeenpanoon.

Tässä luvussa tarkastellaan hallituksen tasa-arvo-ohjelman demokraattista tehtävää ja sen toteutumista. Vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan kanssa on keskeinen demokraattista päätöksentekoa koskeva ihanne. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien demokraattinen tehtävä on osallistaa ja tuoda kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sekä tutkimuksen näkökulmat mukaan tasa-arvo-ohjelman valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan. Jotta tasa-arvo-ohjelma olisi yhteiskunnallisesti vaikuttava, sitä ei voi toteuttaa vain valtionhallinnon sisällä, vaan se edellyttää myös muun yhteiskunnan aktiivista osallistamista. Tässä avainasemassa ovat etenkin nais- ja tasa-arvojärjestöt (niin vakiintuneet järjestöt kuin erilaiset ruohonjuuritason toimijatkin), työmarkkinajärjestöt sekä tutkijat. Lisäksi poliittisen päätöksenteon tukena tulee käyttää tutkittua tietoa, mikä edellyttää paitsi olemassa olevan tutkimustiedon hyödyntämistä myös uuden tiedon tuottamista ja vuorovaikutusta tutkijoiden kanssa.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma tunnetaan yleisesti ottaen melko heikosti kansalaisyhteiskunnan toimijoiden keskuudessa, eikä se ole muodostunut tärkeäksi välineeksi niiden omalle työlle. Tämän vuoksi tässä luvussa kuvataan laajemmin kansalaisyhteiskunnan osallistumista tasa-arvopolitiikkaan sekä nykyisiä ja mahdollisia vuorovaikutuksen muotoja

järjestöjen, tutkijoiden, tasa-arvo- ja muiden valtionhallinnon viranomaisten ja poliitikkojen välillä. Monet kuvatuista haasteista koskevat todennäköisesti myös yleisemmin poliittista päätöksentekoa, mutta tässä luvussa niitä on tuotu esiin nimenomaan tasa-arvopolitiikan kontekstissa.

Luvussa käytetään aineistona etenkin järjestötoimijoiden eli nais-, tasa-arvo- ja työmarkkinajärjestöjen sekä tasa-arvotutkijoiden haastatteluja. Mukaan tuodaan myös valtionhallinnon viranomaisten sekä poliittisten toimijoiden haastatteluista näkemyksiä kansalaisyhteiskunnan osallistamisesta ja vuorovaikutuksesta sekä tutkimustiedon hyödyntämisestä tasa-arvo-ohjelmaprosessin eri vaiheissa, mutta fokus on kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkemyksissä. Lisäksi TAOVA-hankkeessa järjestettiin tammikuussa 2023 työpaja järjestötoimijoille, jossa kehitettiin hyviä käytäntöjä osallistamiseen ja vuorovaikutukseen sekä yleisesti tasa-arvopolitiikassa että erityisesti tasa-arvo-ohjelmaprosessissa. Aineistona käytetään myös siellä käytyjä, dokumentoituja keskusteluja.

Luvun alussa tarkastellaan kansalaisjärjestöjen osallistamista tasa-arvopolitiikkaan: millaisia virallisen ja epävirallisen vuorovaikutuksen muotoja on ja millaisia haasteita ja hyviä käytäntöjä niihin liittyy? Osana tätä kokonaisuutta tarkastellaan myös vuorovaikutusta ja osallistamista tasa-arvo-ohjelmaprosessissa. Sen jälkeen siirrytään tarkastelemaan tutkijoiden osallistamista ja tutkimustiedon käyttöä sekä niihin liittyviä haasteita ja hyviä käytäntöjä. Lopuksi kootaan yhteen konkreettisia kehittämissuhteita osallistamisen ja vuorovaikutuksen kehittämiseen tasa-arvo-ohjelmaprosessissa sekä olemassa olevien että haastatteluissa ja työpajassa esiin nostettujen ideoiden pohjalta.

6.1 Kansalaisjärjestöjen osallistaminen tasa-arvopolitiikkaan

Aluksi tarkastellaan, millaisia virallisia ja epävirallisia vuorovaikutuksen kanavia kansalais- ja työmarkkinajärjestöillä (jatkossa: järjestöillä) sekä valtionhallinnon tasa-arvoviranomaisilla ja poliitikoilla on tasa-arvopoliittisissa kysymyksissä. Niiden toimivuutta arvioidaan haastatteluaineiston pohjalta. Sen jälkeen syvennytään tarkastelemaan tasa-arvo-ohjelmaprosessia ja järjestöjen osallistamisen tapoja prosessin eri vaiheissa sekä niiden toimivuutta.

Virallinen vuorovaikutus ja siihen liittyvät haasteet

Järjestöjen ja valtionhallinnon tasa-arvotoimijoiden sekä poliitikkojen vuorovaikutukselle on olemassa monia kanavia. Suomalaiselle tasa-arvopolitiikalle on tyypillistä, että nais- ja tasa-arvojärjestöt ovat edistäneet tasa-arvopoliittisia tavoitteita yhteistyössä

valtionhallinnon viranomaisten ja poliitikkojen sekä – vaikkakin vähemmässä määrin – tutkijoiden kanssa (Holli, 2009; Elomäki ym., 2020). Yhteistyö on rakentunut usein henkilökohtaisten suhteiden ja epävirallisen vuorovaikutuksen varaan. Käytössä on kuitenkin myös monia virallisia tai vähintään virallisen ja epävirallisen välimaastossa olevia vuorovaikutuksen kanavia.

Virallinen vuorovaikutus lähtee valtaosin valtionhallinnon ja poliittisen päätöksenteon toiminnasta ja tarpeista. Yksi keskeinen foorumi ovat kuulemiset. Demokratiaoliittisen toimintaohjelman (OM, 2017, s. 37) mukaan kuulemisen menetelmät ovat nykyään moninaisia ja kuulemiset ovat yhä useammin ministeriöiden vastuulla. Järjestöiltä ja tutkijoilta pyydetään tai niille annetaan mahdollisuus antaa lausuntopalvelun kautta lausuntoja erilaisista tasa-arvopoliittisista kysymyksistä, kuten lakiesityksistä. Eduskunnan valiokunnissa ja valtionhallinnossa järjestetään myös erilaisia kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia tasa-arvopolitiikkaan liittyvistä asioista, kuten tasa-arvoselonteista. Tasa-arvo-ohjelmien luonnoksista ja väli- tai loppuraporteista on esimerkiksi järjestetty kuulemistilaisuuksia hankkeen tarkasteluajanjaksona. Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa puolestaan valmisteltiin työpajassa, jonne oli kutsuttu laajasti kansalaisyhteiskunnan toimijoita, kuten järjestöjä ja tutkijoita. Järjestöjen näkökulmasta tällainen vuorovaikutus on reaktiivista, sillä se tapahtuu valtionhallinnon asettamissa puitteissa ja rajattua tehtävänantoa noudattaen.

Osa virallisesta vuorovaikutuksesta lähtee järjestöjen omista tarpeista ja on luonteeltaan proaktiivisempaa. Etenkin kansalaisaloitteista on tullut järjestöille tärkeä väline niille keskeisten tavoitteiden ajamiseen. Useita merkittäviä tasa-arvouudistuksia on saatu viime vuosina aikaan kansalaisaloitteiden kautta, esimerkiksi tasa-arvoinen avioliittolaki ja äitiyslaki. Näissä järjestöillä on usein joko alullepaneva tai viestin levittäjän rooli. Järjestöt ovat kansalaisaloitteisiin liittyvillä kampanjoillaan herättäneet laajaa yhteiskunnallista keskustelua esimerkiksi seksuaalisesta itsemääräämisoikeudesta ja transihmisten oikeuksista ja saaneet laajaa kannatusta tasa-arvopoliittisille aloitteille. Tämä voi heijastua politiikkaan laajemminkin.

Pitkäjänteiselle, keskustelevalle viralliselle vuorovaikutukselle on vain vähän foorumeita. Osa järjestöistä ja tutkijoista on edustettuina Tanen jaostoissa, joissa käydään keskusteluja ja tehdään tasa-arvopoliittisia aloitteita, mutta niissäkin on vain hyvin rajattu joukko tasa-arvokentän toimijoita. Vuosittain järjestettävät valtakunnalliset Tasa-arvopäivät tuovat yhteen laajasti toimijoita, mutta tasa-arvopolitiikka on niissä vain yksi teema muiden joukossa. Nämä vuorovaikutuksen foorumit vahvistavat etenkin tasa-arvotoimijoiden keskinäisiä verkostoja tilanteessa, jossa tasa-arvopolitiikkaan liittyvä virallinen vuorovaikutus on usein pistemäistä, yhteen asiaan kerralla liittyvää. Ne myös mahdollistavat keskustelun sekä tiedon ja hyvien käytäntöjen jakamisen.

Virallisiin vuorovaikutuksen kanaviin sisältyy myös monenlaisia haasteita, mitkä yhtäältä vähentävät järjestöjen mahdollisuuksia osallistua ja toisaalta heikentävät vuorovaikutuksen merkitystä. Etenkin pitkän linjan järjestötoimijat kokivat, että virallista vuorovaikutusta tukevat rakenteet ovat heikentyneet aiemmasta. Aiemmin sidosryhmät olivat edustettuina komiteoissa, mutta osallistuminen on heikentynyt komiteoiden alasajon myötä ja samalla valmistelun edustuksellisuus on heikentynyt (Mykkänen, 2017). Laajat, eri toimijoita yhteen tuovat yhteiskunnalliset työryhmät jonkin tasa-arvopoliittisen kysymyksen parissa ovat nykyään harvinaisia. Järjestöissä koetaan, että poliittisia päätöksiä valmistellaan kii-reellä ja ”pienillä porukoilla”, ja tämän kehityksen katsottiin kiihtyneen etenkin Marinin hal-lituskaudella (haastattelu 30). Samalla valmistelun avoimuuden koettiin vähentyneen.

Virallinen vuorovaikutus tapahtuu yleensä liian myöhäisessä vaiheessa, jotta todellisia vai-kuttamisen mahdollisuuksia olisi. Järjestöjä pyydetään esimerkiksi kommentoimaan lähes valmiita esityksiä tai arvioimaan niitä jälkikäteen, jolloin niillä ei ole mahdollisuutta vaikut-taa sisältöön (haastattelu 30). Vuorovaikutusta varten järjestetyissä tilaisuuksissa, kuten kuulemisissa, on harvoin aikaa todelliselle keskustelulle. Usein järjestöjä on paikalla kym-meniä ja jokaisella on esimerkiksi minuutti aikaa esittää näkemyksensä. Järjestöt epäilivät myös, onko esimerkiksi työläillä lausunnoilla käytännön merkitystä ja menevätkö niihin lai-tetut resurssit hukkaan (haastattelut 30; 33). Työpajassa kävi ilmi, että pienemmät järjestöt eivät viitsi laittaa lausuntoihin vähäisiä resurssiaan, koska ne eivät koe niillä olevan riittä-vää vaikuttavuutta. Tasa-arvoviranomaisten mukaan lausuntoihin perehdytään huolelli-sesti (haastattelu 15), mutta tämä ei välity järjestöille. Eräs järjestötoimija kuvaa:

Joo, annetaan mahdollisuuksia osallistua, mutta mihin se sitten vaikuttaa? Usein on semmoinen käsitys, että prosessi on jo niin pitkällä, että lausuntokierros tai kuulemi-nen, jossa sen minuutin puheenvuoron voi saada, se on aika näennäistä. Kuitenkin me tasa-arvotoimijat panostetaan niihin aika paljon. Siihenkin kuluu tätä samaa tasa-ar-votyöhön tarkoitettua rahaa vaikka. (Haastattelu 33.)

Ministeriöissäkin on pohdittu osallistamista ja vuorovaikutusta järjestöjen rajallisten resurssien näkökulmasta. Vaikka ministeriöt käyttäisivät mielellään enemmänkin järjestö-
jen asiantuntemusta, niissä pohditaan myös järjestöjen resurssia ja rajoja. Ministeriöhaas-tateltava kertoo oman ministeriönsä pyrkivän aktiivisesti osallistamiseen mutta miettivän samalla järjestöjen näkökulmaa:

Pitäisi aika paljon panostaa ja pohtia sitä, miten se saadaan järkevästi tehtyä sillä tavalla, että ei myöskään esimerkiksi kansalaisjärjestöjä liikaa rasiteta. Ei heilläkään välttämättä ole mahdollisuutta aina osallistua jok'ikiseen hankkeeseen. Pitää löytää yhteistyömuotoja, että saataisiin heiltä mahdollisimman hyvä työpanos sillä tavalla, että he ei rasitu liikaa. (Haastattelu 2.)

Järjestöillä on myös keskenään hyvin erilaiset resurssit ja mahdollisuudet osallistua viralliseen vuorovaikutukseen, minkä vuoksi demokratialle olennainen moniäänisyyden ihanne ei aina toteudu (Vehka & Vesa, 2020). Ministeriöt ja eduskunnan valiokunnat kuulevat usein samoja vakiintuneita järjestöjä tai tutkijoita. Verkostojen ohella järjestöjen erot lausunto- ja hallintokielen osaamisessa sekä mahdollisuuksissa perehtyä laajoihin dokumentteihin vaikuttavat osallistumiseen. Työpajassa kerrottiin, että etenkin pienten, vapaaehtoisvoimin toimivien järjestöjen resurssit reagoida usein paljon valmistelua vaativiin ja nopeilla aikatauluilla tuleviin lausuntopyyntöihin ovat heikot. Asiakirjojen kielellinen saavutettavuus koettiin heikoksi: ne ovat usein valtavan pitkiä ja kirjoitettu viranomaiskielellä, minkä vuoksi niihin perehtyminen on vaivalloista. Tämä koskee kaikkia toimijoita, mutta etenkin niitä, joiden äidinkieli ei ole suomi tai ruotsi (haastattelu 33).

Virallinen vuorovaikutus keskittyy asioihin ja uudistuksiin, jotka liittyvät ilmeisellä tavalla tasa-arvoon – esimerkiksi tasa-arvo-ohjelmaan, translakiin ja perhevapaaudistukseen. Järjestöiltä pyydetään harvoin tasa-arvoa koskevia lausuntoja sellaisiin asioihin ja uudistuksiin, jotka eivät liity suoraan tasa-arvopoliittikkaan mutta joissa tasa-arvonäkökulman huomioon ottaminen olisi tärkeää. Koulutuspoliittiset uudistukset ja koronatoimet mainittiin esimerkkeinä asioista, joihin olisi pitänyt tuoda tasa-arvonäkökulma mukaan jo varhaisemmassa vaiheessa (haastattelu 30). Jälkikäteen on selvitetty, että Suomen koronapolitiikka ei ollut erityisen tasa-arvotietoista eikä koronakriisin sukupuolittuneita vaikutuksia otettu huomioon päätöksenteossa (Mesiäislehto ym., 2022).

Työpajassa todettiin, että virallinen vuorovaikutus edellyttää paitsi tiedollisia ja taidollisia resursseja sekä aikaa myös omaa aktiivisuutta. Järjestöjen keskinäinen tiedon jakaminen ja vuorovaikutus vahvistavat kuitenkin kaikkien mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Järjestötoimijat pohtivat mahdollisuutta tehdä joissakin kysymyksissä yhteisiä lausuntoja tai järjestää yhteisiä tapaamisia esimerkiksi tasa-arvoministerin kanssa sen sijaan, että jokainen toimija pyrkii valtionhallinnon toimijoiden puheille oman asiansa kanssa. Tämä on mahdollista vain sellaisissa kysymyksissä, joissa järjestöillä on jaetut tavoitteet.

Epävirallinen vuorovaikutus ja siihen liittyvät haasteet

Virallisen vuorovaikutuksen ohella epävirallinen vuorovaikutus ja verkostot ovat tärkeitä järjestöille ja myös valtionhallinnon toimijoille. Virallisen vuorovaikutuksen rakenteiden heikentyminen, kuten edellä mainittu komiteoiden alasajo, on lisännyt epävirallisten kanalien merkitystä entisestään. Epäviralliseen vuorovaikutukseen lukeutuivat esimerkiksi järjestöjen tekemä lobbaus ja vaikuttamistyö suhteessa puolueisiin ja ministereihin – etenkin tasa-arvoasioista vastaavaan ministeriin mutta myös esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriin – sekä kansanedustajiin ja tasa-arvoviranomaisiin. Vuorovaikutus kulkee molempiin

suuntiin: myös tasa-arvoviranomaiset ja muut valtionhallinnon toimijat ovat yhteyksissä järjestöihin ja pitävät tärkeinä niiltä saatua tietoa ja uusia ideoita (esim. haastattelut 18; 42).

Etenkin vakiintuneet nais- ja tasa-arvojärjestöt kokivat yhteydet tasa-arvoviranomaisiin hyväksi ja vuorovaikutuksen sujuvaksi. Yksi järjestöhaastateltava kuvaa asiaa näin: ”Yhteistyö on ollut aina tosi hyvää ja toimivaa ja välitöntä. – – Tuntuu, että ollaan yhdessä tekevässä töitä tasa-arvon edistämiseksi ja että he ovat myös hyvin sitoutuneita ja hyvin ammattimaisia siinä omassa työssään.” (Haastattelu 32.)

Järjestöt pyrkivät vaikuttamaan etenkin vaalien ja hallituksen muodostamisen aikaan. Esimerkiksi hallitusohjelmataavoitteet olivat monelle vakiintuneelle järjestölle tärkeä vaikuttamisen tapa, vaikka niiden vaikuttavuus koettiin vaihtelevaksi (haastattelut 41; 30; 32). Myös järjestöjen kannalta tärkeiden lakiesitysten ja tasa-arvopoliittisten uudistusten, kuten sukupuolittuneen väkivallan kitkemiseen kohdistuvien toimien kohdalla järjestöt pyrkivät epäviralliseen vuorovaikutukseen poliitikkojen ja tasa-arvoviranomaisten kanssa. He esimerkiksi tarjosivat tietämystään aiheesta tai muistuttivat tärkeistä näkökulmista. Kaikille järjestöille poliittinen vaikuttaminen ja vuorovaikutus eivät kuitenkaan ole niiden toiminnan ytimessä, vaan ne esimerkiksi keskittyvät tarjoamaan tietoa ja palveluja jäsenilleen.

Epävirallinen vuorovaikutus perustuu vielä suuremmassa määrin kuin virallinen vuorovaikutus vakiintuneisiin verkostoihin ja henkilökohtaisiin suhteisiin. Ne ovat myös alttiita katkeamiselle henkilöstövaihdosten myötä. (Haastattelut 30; 31.) Etenkin politiikassa verkostot voivat muuttua melko nopeastikin. Haastateltavat kertoivat hallituspohjan vaikuttavan vuorovaikutukseen, vaikka etenkin vakiintuneet nais- ja tasa-arvojärjestöt sekä työmarkkinajärjestöt pyrkivät vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön kaikkien puolueiden kanssa. Järjestötoimija kuvaa yhteistyötä näin:

Mun mielestä meillä on kaikkien puolueiden kanssa hyvät ja toimivat yhteistyöt. Me tunnetaan henkilökohtaisesti poliittisia päättäjiä. Sekin auttaa, että on luottamus. Voi luottaa siihen, että jos me sanotaan, että tämä on tärkeä asia hoitaa, niin he luottaa meihin, ja me luotetaan, että he tekee parhaansa ja vie niitä asioita eteenpäin. (Haastattelu 31.)

Yhteistyö kaikkien puolueiden kanssa on kuitenkin mahdollista ennen kaikkea niille järjestöille, joiden tavoitteet eivät ole ainakaan räikeässä ristiriidassa puolueiden sukupuoli- ja tasa-arvopolitiikan kanssa. Perussuomalaiset, kristillisdemokraatit ja osin myös keskusta ovat vastustaneet aktiivisesti esimerkiksi translakia, joten ne eivät ole yhteistyökumppaneita järjestöille, joiden ydintoimintaa on sukupuolisen ja seksuaalisen tasa-arvon sekä

transihmisten oikeuksien edistäminen. Muutkin järjestöt kertoivat kokeneensa yhteistyön Sipilän konservatiivihallituksen ja etenkin silloisen hallituspuolue perussuomalaisten kanssa vaikeaksi tasa-arvopoliittisissa kysymyksissä (haastattelut 31; 35).

Järjestöt pyrkivät vaihtelevasti vuorovaikutukseen myös tasa-arvoministerin kanssa, sillä ministerillä koettiin olevan potentiaalisesti paljon vaikutusvaltaa tasa-arvokysymyksissä. Järjestöt kuitenkin kokivat yhteistyön vaikeaksi silloin, kun tasa-arvopolitiikka ei vaikuttanut olevan tasa-arvoministerin ”ensisijaista intressialuetta” tai ministerillä ei näyttänyt olevan riittävää osaamista tasa-arvokysymyksissä (haastattelu 32). Järjestöt arvostivat sellaisia aiempia tasa-arvoasioista vastaavia ministereitä, jotka pitivät tasa-arvokysymyksiä myös itse aktiivisesti esillä niin julkisuudessa kuin politiikassakin sekä hyödynsivät järjestöjen asiantuntemusta. Tasa-arvoministeriksi päätyminen näyttäytyi järjestöille sattumanvaraisena, ja lopputulos vaikuttaa koko tasa-arvokenttään – hyvässä ja pahassa. Tasa-arvoministerin valinnan koettiin heijastavan tasa-arvopolitiikan heikkoa asemaa hallituksen agendalla. Eräs järjestöhaastateltava kuvaa aiempaa tasa-arvoministeriä näin:

Se kuvasti ehkä sitä [hallituksen] sitoutumista tasa-arvoasioihin, että tasa-arvoasiat nyt vaan oli löyty jollekin ministerille yhtään mieltimättä, onko hänellä mitään kompetenssia näihin tasa-arvoasioihin ja mitään osaamista niiden suhteen (haastattelu 32).

Etenkin epävirallisessa vuorovaikutuksessa näkyi järjestöjen erilainen rooli suhteessa politiikkaan ja vaikuttamiseen: siinä missä etenkin pienemmät ruohonjuuritason toimijat nähtiin ja näkivät itsensä itsenäisempinä toimijoina sekä hallituksen ja jossain määrin tasa-arvoviranomaisten tai tasa-arvopolitiikankin kriitikkoina, monet vakiintuneemmat järjestöt pyrkivät olemaan pikemminkin poliitikkojen ja tasa-arvoviranomaisten yhteistyökumppaneita. Ne kokivat myös saaneensa tällaisen toimintatavan kautta vaikutusvaltaa tasa-arvokysymyksissä. ”Mä ajattelen, että meitä kuunnellaan”, sanoi haastateltu järjestötoimija (haastattelu 31). Yhteistyökumppanin roolin omaksuminen helpottaa vuorovaikutusta mutta voi samalla suunnata tasa-arvopoliittista toimintaa kysymyksiin, joissa on helppo löytää yhteisymmärrys, kuten sukupuolittuneen väkivallan vähentäminen ja ennaltaehkäisy, ja sulkee ulos poliittisesti kiistanalaiset kysymykset, kuten julkisen talouden leikkaukset ja niiden sukupuolittuneet vaikutukset (ks. Elomäki & Kantola, 2017).

Epävirallinen vuorovaikutus sisälsi vaikuttamisen lisäksi verkostojen luomista ja ylläpitoa, epävirallisia keskusteluja ja tiedon jakamista. Sitä tapahtui paitsi järjestöjen myös viranomaisten, puolueiden ja poliitikkojen aloitteesta sekä järjestöjen välillä. Järjestöjen keskinäinen yhteistyö onkin keskeinen osa niiden työtä, ja tasa-arvopoliittisia tavoitteita edistetään laajalla rintamalla. Järjestöjen välillä on kuitenkin eroja poliittisissa tavoitteissa ja tasa-arvon määritelmässä. Esimerkiksi osa järjestöistä nojautuu binääriseen sukupuolen

käsitteeseen, kun taas toiset pyrkivät laajentamaan sukupuolen käsitettä. Tätä voi pitää tasa-arvokentän rikkautena, mutta samalla se tarkoittaa sitä, että vuorovaikutus on ja sen tuleekin olla moniäänistä (haastattelut 33; 36).

Järjestöjen toiminnassa yhä suuremman roolin on saanut myös viestintä. Poliitikkoihin ei välttämättä pyritä vaikuttamaan suoraan vaan julkisen mielipiteen kautta (haastattelut 32; haastattelu 17). Tätä tehdään esimerkiksi tiedotteilla, julkilausumilla ja kannanotoilla, blogikirjoituksilla, kampanjoilla sekä viestimällä sosiaalisen median alustoilla. Järjestöjen tärkeinä tehtävinä pidettiin tasa-arvoasioiden pitämistä politiikan agendalla ja paineen luomista poliitikkojen suuntaan (haastattelu 21). Viestinnän keskeisyys lisää vaikuttamisen ja demokraattisen keskustelun mahdollisuuksia mutta myös asettaa järjestöt erilaiseen asemaan, sillä ammattimainen viestintä vaatii resursseja. Nämä resurssit ovat pois järjestön muusta toiminnasta (haastattelu 35).

Vuorovaikutus tasa-arvo-ohjelmaprosessissa ja siihen liittyvät haasteet

Edellä kuvatut vuorovaikutuksen muodot liittyvät laajasti tasa-arvopolitiikan ympärillä tapahtuvaan yhteistyöhön niin järjestöjen kesken kuin järjestöjen, viranomaisten ja poliitikkojen välillä. Tasa-arvo-ohjelmaan suoraan liittyvä vuorovaikutus on vähäisempää, mutta sitäkin on.

Tasa-arvo-ohjelma tunnetaan yleisesti ottaen huonosti kansalaisyhteiskunnan toimijoiden parissa, eikä se ole vakiintunut vuorovaikutuksen ja vaikuttamisen paikaksi toisin kuin hallitusohjelma. Eräs järjestötoimija kuvaa suhdetta tasa-arvo-ohjelmaan:

Tasa-arvo-ohjelma luetaan, sitä kommentoidaan ja sitten se rehellisyyden nimissä unohtuu. Sitten, kun rupeaa eväät loppumaan, sitä kaivaa [ohjelman esiin], että no niin täälläkin sivulla näin ja näin on sanottu tämä. Kyllä me se tunnetaan ja luetaan ja annetaan aloitteita, kommentoidaan ohjelmaa, mutta se jotenkin [viuh-ääni] hiipuu sinne loppuksi hallituskaudeksi. (Haastattelu 39.)

Ohjelmaprosessiin liittyvä vuorovaikutus painottuu valmisteluun. Järjestöjä on osallistettu eri ohjelmien valmisteluun hieman eri tavoin. Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman valmistelua tehtiin työpajassa, johon kutsuttiin laajasti tasa-arvokentän toimijoita, eikä silloin järjestetty kuulemistilaisuutta ollenkaan. Tyypillisempi osallistamisen tapa ovat kuitenkin kuulemistilaisuudet. Tällöin järjestöjen rooli typistyy reagoinniksi jo melko valmiiseen ohjelmaluonnokseen. Edellä tuotiinkin jo esiin, että järjestöjen näkökulmasta kuulemistilaisuudet ovat ”näennäisiä” ja paljon resursseja vieviä eikä niillä koeta olevan todellista vaikutusvaltaa ohjelmaan. Järjestötoimija kommentoi prosessia seuraavasti: ”Muistaakseni

se aika nopealla aikataululla vietiin läpi. Mä en muista, että siitä [ohjelmasta] olisi hirveästi aikaisemmin ollut tietoa, ennen kuin tuli se kuuleminen, jossa sitten kommentoitiin jo olemassa olevaa pohjaa.” (Haastattelu 34.)

Järjestöt toivoivat mahdollisuutta osallistua valmisteluun jo aiemmassa vaiheessa, jolloin niillä olisi mahdollisuus vaikuttaa myös ohjelman sisältöön tai painopisteisiin. Samalla valmistelussa voitaisiin hyödyntää niiden asiantuntemusta. (Haastattelut 36; 38.) Järjestötoimija toivoo prossia muutettavan seuraavasti:

Että päästäisiin [vaikuttamaan] enemmän ja jo aikaisessa vaiheessa kertomaan, mitkä meidän mielestäkin niitä teemoja voisi olla. Ja nimenomaan se, että voitaisiin tehdä sitä yhdessä. Että jokainen toisi siihen työryhmäpöytään sen oman osaamisen, ja sitä kautta saataisiin jalostettua siitä [ohjelmasta] entistä parempi. (Haastattelu 38.)

Jotkut pienet järjestöt kuitenkin kokivat kuulemistilaisuudet hyödyllisiksi, koska ne olivat keino tuoda niille tärkeitä asioita myös isompien järjestöjen ja tasa-arvoviranomaisten asialistalle ja samalla luoda pohjaa näiden tavoitteiden edistämiseksi yhdessä ja laajalla rintamalla (haastattelu 35). Esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet mainittiin tällaisina kysymyksinä.

Vaikka järjestöjen kokemukset kuulemistilaisuuksien hyödyllisyydestä eroavat toisistaan, järjestöjä on kuitenkin kuultu laajasti. Tutkimuksessa käytiin läpi tiedot järjestöjen osallistumisesta edellisen kolmen ohjelman valmisteluun tai seurantaan. Niiden yhteydessä on virallisesti kuultu yhteensä 93 järjestöä. Osallistumisesta ei ole kerätty systemaattisesti tietoa, ja osallistumisen tavat ovat vaihdelleet kuulemis- ja valmistelutilaisuuksiin osallistumisesta kirjallisen lausunnon antamiseen. Kun näistä kootaan tiedot yhteen, käy ilmi, että useimmin ovat osallistuneet Amnesty International (AI), Naisjärjestön Keskusliitto (NJKL), Suomen Teknisten Toimihenkilöiden Keskusliitto (STTK) ja Väestöliitto (jokaiselta kuusi syötettä kolmen ohjelman aikana). Seuraavaksi eniten osallistuivat koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava, miesjärjestöjen keskusliitto (MJKL), Naisasialiitto Unioni ry (Unioni), Naisjärjestöt Yhteistyössä ry (NYTKIS), tasa-arvovaltuutettu ja Trasek ry (jokaiselta 5 syötettä). Myös poliittiset naisjärjestöt, muut työmarkkinajärjestöt ja vakiintuneet järjestöt, miesjärjestöt ja tasa-arvoviranomaiset ovat säännöllisesti mukana (4 syötettä). Usein kuulluissa ei juuri ole mukana ruohonjuuritason järjestöjä tai paikallisia toimijoita. Kuultujen tahojen suuri määrä osoittaa yhtäältä tasa-arvotoimijoiden laajaa osallistamista ja toisaalta niiden aktiivisuutta osallistua.

Kansalaisjärjestöjen resurssit vaikuttavat paljon siihen, millaisia lausuntoja ne antavat. Isoimmat järjestöt, esimerkiksi NJKL, tekevät kattavia ja niiden omaa systemaattista tiedonkeruuta hyödyntäviä lausuntoja ohjelman kokonaisuudesta. Työmarkkinajärjestöt ja pienemmät tasa-arvokentän järjestöt pyrkivät lausumaan spesifimmin itselleen keskeisistä

kysymyksistä. Järjestöjen epäviralliset verkostot mahdollistavat osalle järjestöjä laajemmat vaikutusmahdollisuudet, sillä joiltakin järjestöiltä tai henkilöiltä saatetaan kysyä epävirallisesti kommentteja jo aiemmassa vaiheessa.

Valmistelun kiireellisyys ja tavoite saada ohjelma hyväksytyä mahdollisimman nopeasti heikentää järjestöjen mahdollisuuksia vaikuttaa. Sekä haastatteluissa että työpajassa järjestöt esittivät toiveen saada arvion ohjelmapiirityksen aikatauluista ajoissa, jotta ne pystyisivät suuntaamaan paremmin omia resurssejaan. Ohjelman valmisteluun liittyy kuitenkin ristiriitaisia odotuksia: yhtäältä ohjelma pitäisi saada valmiiksi nopeasti, jotta sen toimeenpanoon jäisi aikaa, toisaalta kiireinen aikataulu hankaloittaa laajapohjaista osallistamista ja vuorovaikutusta (haastattelu 16).

Järjestöillä ei ole virallista roolia tasa-arvo-ohjelman toimeenpanossa ja seurannassa. Tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoa seuraava tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä koostuu vain ministeriöiden edustajista. Aiemmin järjestöt ovat voineet myös osallistua ohjelman väliraportoinnin kuulemistilaisuuteen. Koska järjestöjen rooli rajoittuu ohjelman valmisteluun, ne eivät myöskään koe ohjelmaa erityisen tärkeäksi omalle työlleen, kuten järjestötoimija kuvaa:

Täytyy sanoa, että omassa työssä se tasa-arvo-ohjelma kuitenkin jäi suht vähäiseksi. Sitä pidettiin tärkeänä ja perehdyttiin kyllä siihen silloin, kun sitä oltiin laatimassa ja kun oli lausuntoja ja kun aihetta sai kommentoida. Mut just vaikka se, että kuinka hyvin tasa-arvo-ohjelmaa toteutettiin ja seuranta, ei me kyllä sellaisessa oltu mukana. (Haastattelu 32.)

Tasa-arvopolitiikan seuranta ja onnistumisen arviointi on valtionhallinnon ulkopuolelta hankalaa. Ohjelman kokonaisuuden hahmottamista ja sen toimeenpanon seuranta hankaloittaa yhtäältä se, että ohjelma on luonteeltaan hallintokeskeinen ja monet sen toimenpiteistä hyvin pikkutarkkoja. Toisaalta toimeenpanon seuranta voi haitata se, että toimenpiteet on kuvattu epämääräisesti. (Haastattelut 37; 38; 33.) Eräs haastateltava kuvaa vaikeutta arvioida hallinnon ulkopuolelta ohjelman ympäriryöryön kotoutumista koskevan kirjauksen toteutumista:

”Varmistetaan naisten mahdollisuus osallistua kielikoulutukseen.” Kääk. Kyllä ne on siellä kielikoulutuksissa monet jo olleet, mutta millaisessa kielikoulutuksessa ja pääseekö kaikki niihin ja pääseekö kotona lapsia hoitavat äidit ja onko kotoutumisaika riittävän pitkä vai pitäisikö sitä pidentää, että kotona lapsia hoitavilla äideillä olisi mahdollisuus sinne päästä. Onko ne yksilöllisiä ne kotoutumishjelmat vai räätälöidäänkö ne muilla tavoin kuin ottaen huomioon vaikka äidin tarpeita ja realiteetteja? Pelkän tasa-arvo-ohjelman kirjauksen takia tämä jää ihan ilmaan. (Haastattelu 33.)

Järjestöt eivät yleensä saa tietoa hallintokeskeisen ohjelman toimeenpanosta ennen väli- ja loppuraportin julkistamista. Aiemmin järjestöt saattoivat myös osallistua väliraportin kuulemistilaisuuteen. Työpajassa kävi ilmi, että moni koki sen tärkeäksi mahdollisuudeksi saada kootusti tietoa toimeenpanosta ajoissa, jolloin siihen saattoi vielä pyrkiä vaikuttamaan ulkoa päin. Hallinnon näkökulmasta väliraportti tuotti kuitenkin paljon ylimääräiseltä ja turhaltakin tuntuvaa työtä ministeriöille. Yhtäältä siis eri toimijaryhmät näkevät nämä prosessin vaiheet eri tavalla, ja toisaalta niillä on monta rinnakkaista roolia.

Moni kertoi saavansa tasa-arvopolitiikan toimeenpanosta parhaiten tietoa mediasta ja silloinkin vain suurista tai laajaa yhteiskunnallista kiinnostusta herättäneistä kysymyksistä (haastattelu 30). Esimerkiksi Marinin hallituskaudella palkka-avoimuuden lisäämiseen tähänneen muutoksen kaatuminen ylitti uutiskynnyksen. Myös toimenpiteiden suuri määrä vaikeuttaa toimeenpanon seuraamista, eikä useimmilla järjestöillä ole siihen aikaa eikä resursseja. Islannin esimerkki kuitenkin osoittaa, että tasa-arvo-ohjelman kaltaisen ohjelman jatkuvaa seurantaa voidaan toteuttaa julkisesti ja saavutettavasti myös väliraporttia kevyemmällä tavalla (ks. liite 1).

Järjestöt kokivat, että niillä olisi annettavaa myös toimeenpanossa ja seurannassa, sillä niillä on kyky ”luoda painetta” poliitikoille esimerkiksi julkisen keskustelun kautta (haastattelu 30). Järjestöt seuraavat itse aktiivisesti lähinnä yksittäisiä toimenpiteitä, jotka liittyvät niiden ydintoimintaan, kuten seksuaalirikoslainsäädännön uudistusta. Harva järjestö seuraa ohjelman kokonaisuuden etenemistä.

Järjestöjen osallistaminen toimeenpanoon nähtiin myös keinona parantaa niiden yhteiskunnallista näkyvyyttä ja vaikuttavuutta:

Tasa-arvo-ohjelmiahan tehdään, jotta me saadaan yhteiskunnasta tasa-arvoisempi ja jotta tiedetään, onko yhteiskunnasta tullut [tasa-arvoisempi]. Meidän pitäisi kysyä sitä yhteiskunnan – – edustajilta eli kansalaisjärjestöiltä ja kansalaisyhteiskunnalta. (Haastattelu 32.)

Sekä järjestöt että valtionhallinnon toimijat kokevat vuorovaikutuksen ja yhteistyön tärkeäksi ja pitävät sitä arvossa, mutta käytännössä sen toteutumisessa on monia haasteita. Etenkin virallisen vuorovaikutuksen käytännöissä keskustelun ja vaikuttamisen mahdollisuudet koetaan vähäisiksi. Epäviralliset vuorovaikutuksen käytännöt puolestaan suosivat usein suuria toimijoita, joilla on vakiintuneet verkostot ja niiden ylläpitoon tarvittavat resurssit.

6.2 Tutkimustiedon hyödyntäminen ja vuorovaikutus tutkijoiden kanssa

Osana tietoon perustuvaa päätöksentekoa tutkimustietoa pyritään hyödyntämään tasa-arvopolitiikan valmistelussa ja arvioinnissa sekä valmista tutkimusta hyödyntämällä että päätöksenteon tietotarpeita palvelevien tutkimushankkeiden avulla. Lisäksi tutkijoiden, poliitikkojen, järjestöjen ja tasa-arvoviranomaisten välillä on monenlaista virallista ja epävirallista vuorovaikutusta. Koska vuorovaikutus tutkimustahojen kanssa tapahtuu usein samojen kanavien välityksellä kuin järjestöjen kanssa, kanavien haasteet ovat osin samanlaisia. Tämän vuoksi niitä ei kuvata enää, vaan seuraavaksi keskitytään kuvaamaan tutkimustiedon käyttöä ja tutkimukseen liittyvää vuorovaikutusta koskevia haasteita ja hyviä käytäntöjä. Myös tässä luvussa tarkastellaan sekä tasa-arvopolitiikkaa yleisesti että tasa-arvo-ohjelmajärjestelmää, sillä tutkimustiedon hyödyntäminen ja vuorovaikutus tutkijoiden kanssa tapahtuu myös muissa yhteyksissä kuin varsinaisessa tasa-arvo-ohjelmajärjestelmässä.

Tutkimustiedon hyödyntäminen ja vuorovaikutus: valtionhallinnon näkökulma

Tutkimustiedon hyödyntäminen tasa-arvo-ohjelmien valmistelussa on hieman vaihdellut vuodesta toiseen. Tutkimusta hyödynnettiin tarkasteluajanjaksolla etenkin Marinin hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa, jossa jokainen osio alkaa tutkimukseen perustuvalla tilannekatsauksella. Ohjelmassa on myös pitkä lähdeluettelo, mitä ei aiemmissa ohjelmissa ollut ollenkaan. Myös ohjelman valmistelijat kuvasivat ohjelmaa tutkimuspainotteiseksi, siinä missä aiempien ohjelmien sanottiin olleen lähestymistavaltaan pragmaattisempia (haastattelu 18). Tasa-arvoviranomaiset hyödyntävät tutkimustietoa myös laajemman tasa-arvoa koskevan tilannekuvan laatimisessa sekä tasa-arvopolitiikan ja sen välineiden kehittämisessä – tähän tarpeeseen tämäkin raportti vastaa.

Ohjelman ja laajemmin tasa-arvopolitiikan valmistelun ohella tutkimustietoa hyödynnetään monissa ministeriöissä tasa-arvotyössä, yksittäisissä toimenpiteissä tai muuten osana ministeriöiden työtä. Tutkimustiedon hyödyntäminen ministeriöissä vaihtelee paljon: joissakin se on jatkuvaa ja rutiininomaista, toisissa vähäistä. Ministeriöiden oma aktiivisuus oli tärkeässä roolissa. Tutkimustietoa paljon hyödyntävät ministeriöt esimerkiksi kutsuivat tutkijoita kokouksiin ja tilasivat heiltä selvityksiä (haastattelu 9). Tutkijoiden vierailut liittyivät kuitenkin usein pikemmin ministeriöiden omaan substanssiin kuin tasa-arvokysymykseen (haastattelut 10; 2). Yleisesti ottaen ministeriöissä pyritään tietopohjaisuuteen, jonka koettiin vahvistuneen kaiken aikaa ja etenkin Marinin hallituskaudella. Ministeriöiden ”tietoaukkoja” paikkaamaan esimerkiksi oli käynnistetty useita tutkimus- ja selvityshankkeita (haastattelu 9). Joillakin hallinnonaloilla on suora yhteys tutkimuslaitoksiin, esimerkiksi terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kuuluu STM:n alaiseen hallintoon, jolloin niiden tuottamaa tietoa myös hyödynnetään paljon.

Päätöksenteon tietotarpeita suoraan palvelevissa tutkimushankkeissa tuotetun tiedon hyödyntäminen koettiin selvästi helpommaksi kuin tutkimustiedon yleinen hyödyntäminen. Valtionhallinnon ja ministeriöiden rahoittamissa hankkeissa tutkimuksella ja päätöksenteolla oli suora yhteys, ja tutkijoiden myös odotettiin paketoivan tiedon helposti omaksuttavaan muotoon. Sen sijaan muun tutkimustiedon saatavuudessa ja oikea-aikaisessa käytössä koettiin hankaluuksia. Tutkimusjulkaisut eivät läheskään aina ole avoimesti saatavilla eikä niillä välttämättä ole suoraa yhteyttä poliittiseen päätöksentekoon tai tiettyyn valmisteltavaan asiaan. Ne on kirjoitettu akateemisella kielellä, eikä viranomaisilla, poliitikoilla tai järjestöillä ole välttämättä aikaa perehtyä niihin. Järjestöhaastateltava kuvaa tilannetta näin: ”Esimerkiksi poliittisilla tahoilla ja kyllä meilläkin se on se yksi A4, joka jaksetaan lukea” (haastattelu 39).

Valtionhallinnon omassakin tiedontuotannossa saattoi olla aukkoja, mitkä heikensivät tiedon käytettävyyttä. Esimerkiksi ”monia ihan perustietopohja-asioita ei ole saatavissa sukupuolen mukaan”, kuvasi ministeriöhaastateltava (haastattelu 14). Velvoite jaotella tietoa sukupuolen mukaan on ollut pitkään olemassa valtionhallinnossa, mutta tätä ei edelleenkään välttämättä rutiininomaisesti tehdä, vaikka se olisi mahdollista (haastattelu 18). Silloin sukupuoli jää piiloon, mikä voi johtaa siihen, ettei sukupuolivaikutuksia tunnisteta.

Tutkimuksen ja poliittisen päätöksenteon aikajänteet ovat myös erilaiset. Tutkimustiedon tuottaminen ja julkaiseminen ovat pääsääntöisesti hitaita prosesseja. Tutkimustulokset saattavat olla käytettävissä vasta myöhemmässä vaiheessa, kun valmistelu on jo pitkällä, jolloin tutkimus on pikemmin jälkikäteen arvioivaa kuin valmistelua tukevaa. Etenkin kiireellisessä päätöksenteossa, kuten koronaan liittyvien toimenpiteiden valmistelussa, oli vaikea saada riittävän nopeasti relevanttia tutkimustietoa valmistelun tueksi. Tietoa uudeltaisesta tilanteesta ei myöskään ollut valmiiksi saatavilla. Kiireessä myös sukupuoli-vaikutusten arviointi saattaa jäädä. Haastateltava kuvaa tätä seuraavasti:

On hyviä esimerkkejä siitä, että vaikutusarvioita ei tehty, kun oli a) kiire tai b) tietoa ei ollut saatavilla. Mentiin kädestä suuhun. Vaikka jotain yritystukia kun myönnetään, niin ei ole käryäkään, miten ne vaikuttaa eri sukupuoliin, kun ei välttämättä ole siinä kiireessä keritty edes ajatella. (Haastattelu 14.)

Kuten luvussa 3 osoitettiin, tiedontuotanto on yleisin tasa-arvon edistämismuoto tasa-arvo-ohjelman toimenpiteissä. Tutkijoilta tilatuilla selvityksillä on tässä tärkeä rooli. Kaiken kaikkiaan siis tutkimustieto on monella tavalla mukana tasa-arvopolitiikassa: paitsi valmistelun taustalla ja tutkijoiden kanssa käydyn vuorovaikutuksen välityksellä myös osana tasa-arvopolitiikan keinovalikoimaa.

Tutkimustiedon hyödyntäminen ja vuorovaikutus: tutkijoiden näkökulma

Tutkijoiden näkökulmasta heidän roolinsa tasa-arvopolitiikassa on melko pieni, ja he kokivat sen pienentyneen entisestään vuosien aikana. Myös aiempi tutkimustieto tukee havaintoa. Anne Maria Hollin ja Saara Turkan (2021) pitkittäinen analyysi tutkijoiden osallistumisesta päätöksenteon instituutioihin, valtioneuvoston komiteoihin ja ministeriöiden laajapohjaisiin valmistelutyöryhmiin vuosina 1980–2018 osoittaa, että tutkijoiden osuus työryhmissä on 2010-luvulla puolittunut edelliseen vuosikymmeneen verrattuna ja heidän asemansa työryhmien sisäisessä hierarkiassa ja etenkin puheenjohtajina on heikentynyt.

Myös haastateltavat kertoivat, että aiemmin tutkijat saattoivat paitsi osallistua laajoihin selvitysryhmiin, myös johtaa niitä (haastattelu 29). Nykyään tutkijoiden osallistuminen on pikemmin pistemäistä kuin jatkuvaa. He saattoivat osallistua esimerkiksi kuulemisiin, mutta kuten järjestöt, myöskään tutkijat eivät kokeneet niillä olevan todellista vaikuttavuutta. Tutkijat kritisoivat myös sitä, että tutkimustieto asettui näissä tilaisuuksissa samaan asemaan näkemysten tai kokemustiedon kanssa:

Ne puheenvuorot [kuulemisissa] on todella lyhyitä ensinnäkin, ja sitten toiseksi ei ole mitään mahdollisuutta keskusteluun, ja kolmanneksi vielä tämä, että tutkimustieto rinnastuu kokemustietoon, että siinä ei anneta tutkimustiedolle mitään erityistä sijaa tai roolia (haastattelu 29).

Kuten järjestöissä, myös tutkijoiden vuorovaikutus viranomaisten ja poliitikkojen kanssa oli henkilöitynyttä ja perustui henkilökohtaisiin suhteisiin. Poliitikassa kuultavien tutkijoiden joukko on pieni ja valikoitunut (haastattelu 28). Sektoritutkimuslaitoksilla on tehtävänsä vuoksi läheinen suhde ministeriöihin ja niiden ja viranomaisten tai poliitikkojen välillä on melko paljon vuorovaikutusta (haastattelu 18). Sen sijaan yliopistoissa tehtävä tutkimus ja tutkijat ovat mukana harvemmin. Etenkään perustutkimusta ei tuoteta suoraan päätöksenteon tai yhteiskunnan tietotarpeisiin, mutta se voi silti toimia päätöksenteon tukena. Yliopistoilla on kolmannen tehtävänsä kautta myös velvoite osallistua yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen.

Tutkijat olivat vuorovaikutuksessa tasa-arvopoliittisissa kysymyksissä myös järjestöjen kanssa, mutta he kokivat hankalaksi foorumit, kuten kuulemiset ja Tasa-arvopäivät, joissa he olivat ”yksi sidosryhmä”. Tutkijat eivät kokeneet olevansa mukana tasa-arvopolitiikassa niinkään intressiryhmänä kuin tutkimustiedon tuojana, vaikka heillä monilla olikin henkilökohtainen kiinnostus tasa-arvopolitiikkaan ja tasa-arvon edistämiseen yhteiskunnassa (haastattelu 28).

Tasa-arvopolitiikan tutkijat ja asiantuntijat myös kohtasivat tutkimukseensa liittyvää vähätelyä ja kyseenalaistamista joidenkin poliitikkojen taholta. Tutkimustieto ei ole koskaan vapaata arvoista ja sitä tuotetaan aina jostain näkökulmasta, mutta tasa-arvotutkimuksen

kohdalla saatettiin tutkimukseen tutustumatta väittää sen olevan ideologista. Sen käytön saatettiin myös sanoa olevan tarkoitushakuista (haastattelut 36; 40). Myös jotkut järjestötoimijat kokivat, että heidän esille nostamaansa tutkimustietoa kohdeltiin politiikassa ”ideologisena” (haastattelu 35).

Tutkimustiedolle asetettiin tutkijoiden näkökulmasta tasa-arvopolitiikassa ja politiikassa laajemmin osin epärealistisia tavoitteita. Tietoon perustuvaan päätöksentekoon on syntynyt ”evidenssihierarkioita”, eli tietynlaiset tiedon muodot nähdään luotettavampina ja hyödyllisempinä kuin toiset (Triantafillou, 2015). Politiikassa toivotaan numeerisia mittareita, eikä esimerkiksi laadullista tutkimusta pidetä yhtä käyttökelpoisena tai uskottavana (Ylöstalo, 2020b). Monimutkaisten yhteiskunnallisten kysymysten, kuten sukupuolten epätasa-arvon pelkistäminen yksinkertaiseksi mittariksi ei välttämättä ole mielekästä tai mahdollista. Politiikassa toivottiin vaikutusarviointia ja esimerkiksi ennusteita (haastattelut 3; 8), kun taas etenkin yliopistoissa tutkijat työskentelevät usein hyvin toisen tyyppisten kysymysten ja menetelmien parissa.

Tutkijoiden oma aktiivisuus lisää vuorovaikutusta. Päätöksenteossa paljon kuultavat tutkijat kokevat yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tärkeäksi ja käyttävät siksi siihen paljon aikaa. He esimerkiksi yleistajuistavat tutkimustaan, pitävät itse aktiivisesti yhteyttä viranomaisiin ja poliitikoihin ja viestivät tutkimuksestaan myös julkisuuden kautta (haastattelut 28; 29). Kun poliitikko tai vastuuministeri on kiinnostunut jostain tasa-arvopoliittisesta uudistuksesta, hän saattaa myös itse olla aktiivisesti yhteydessä tutkijoihin, mutta yhteydenottoa on pääsääntöisesti turha odotella (haastattelu 29).

Tanen tutkimusjaostot ovat vakiintunut hyvä käytäntö, joka tuo tasa-arvopolitiikan eri toimijat yhteen ja joissa tutkimustiedolla on tärkeä rooli. Tutkijat olivat kiinnostuneita, omien aikarajoitteidensa puitteissa, osallistumaan tiedon tuottamisen lisäksi myös keskusteluun tasa-arvopolitiikasta (haastattelut 29; 28). Haastattelussa esitettiin, että tutkijat voisivat esimerkiksi osallistua ministeriöiden sisäisiin valmisteluryhmiin ulkojäsenenä, mikä tekisi suhteista vakiintuneempia ja kiinteämpiä. Tällä tavoin voitaisiin parantaa myös valmistelun tietopohjaa. (Haastattelu 28.)

Tutkijat voivat olla riippumattoman asemansa vuoksi tärkeä kriittinen ääni tasa-arvopolitiikassa. Tutkijat ja tutkimustieto voivat antaa taustatukea sekä järjestöille että tasa-arvoviranomaisille (haastattelu 15). Tutkijat ovat kuitenkin riippumattomia suhteessa kaikkiin tasa-arvokentän toimijoihin, ja tutkimuksen tulee olla kriittistä myös kentän toimijoita ja toimintatapoja kohtaan – tutkijoiden omat toimintatavat mukaan lukien (ks. Elomäki ym., 2016).

Tutkimustietoa pyritään hyödyntämään poliittisen päätöksenteon kaikissa vaiheissa, ja sekä valtionhallinnon toimijat, poliitikot että järjestöt ovat vuorovaikutuksessa tutkijoiden kanssa. Tutkimustiedon tuottaminen on tärkeä osa myös tasa-arvopolitiikan keinovalikoimaa. Tutkimustietoa hyödynnetään kuitenkin valikoiden siinä mielessä, että usein tyydytään suoraan päätöksenteon tarpeisiin tuotettuun tietoon, sillä etenkin yliopistoissa akateemiselle yleisölle tuotetut laajemmat analyysit eivät ole välttämättä erityisen saavutettavia. Vuorovaikutus on valmistelun muutosten myötä muuttunut pistemäisemmäksi, samalla kun kaikkien osapuolten kokema kiire koetaan esteenä vuorovaikutuksen syventämiseen.

6.3 Demokraattinen tehtävä: kehittämiskohteet ja -ehdotukset

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmilla on tärkeä demokraattinen tehtävä osallistaa ja tuoda kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sekä tutkimuksen näkökulmat mukaan tasa-arvo-ohjelman valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan. Tutkimustietoa pyritään hyödyntämään päätöksenteossa monipuolisesti, ja tiedontuotanto on tasa-arvopoliittinen toimi itsessään. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat tuoda tasa-arvo-ohjelmaan tietoa ja asiantuntemusta, uusia ideoita, sekä luoda yhteiskunnallista painetta sen toimeenpanoon.

Kansalaisyhteiskunnan osallistamiseen ja vuorovaikutukseen on olemassa monia virallisia ja epävirallisia kanavia. Haasteena niissä on pitkäjänteisyyden puute sekä keskustelu- ja vaikutusmahdollisuuksien vähyys, minkä vuoksi osa järjestöistä ei halua panostaa niihin vähiä resurssejaan. Järjestöillä on myös keskenään erilaiset resurssit ja mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa. Tasa-arvo-ohjelman näkökulmasta ongelma on myös se, että ohjelmaprosessiin sisältyy melko vähän vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan kanssa ja ohjelmalla on vähäinen merkitys useimpien järjestöjen omalle työlle ja toiminnalle. Ohjelmaa ei myöskään koeta kieleltään ja sisällöltään saavutettavaksi.

Jotta tasa-arvo-ohjelma olisi yhteiskunnallisesti vaikuttava, sitä ei voi toteuttaa vain valtionhallinnon sisällä, vaan se edellyttää myös muun yhteiskunnan aktiivista osallistamista. Järjestöt ja tutkijat tulee osallistaa koko ohjelmaprosessiin. Tämä paitsi parantaa kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia myös palvelee hallituksen tasa-arvopolitiikan tekemistä: järjestöt ja tutkijat voivat tarjota uusia ideoita ja tietoa ohjelmaan sekä lisätä hallituksen tilivelvollisuutta tasa-arvopolitiikassa seuraamalla ohjelman toteutumista. Seuraavaan on koottu konkreettisia ehdotuksia vuorovaikutuksen parantamiseksi, ohjelman saavutettavuuden lisäämiseksi sekä vuorovaikutuksen kanavien kehittämiseksi.

Kansalaisyhteiskunnan osallistaminen

- Tasa-arvo-ohjelmanprosessin eri vaiheissa järjestetään tapaamisia. Osa on laajasti eri toimijoita osallistavia, osa fokusoidumpia ja avaintoimijoita osallistavia. On tärkeää, että järjestöt ja tutkijat eivät vain kommentoi ehdotuksia vaan voivat antaa myös syötteitä tasa-arvo-ohjelmaan.
- Kun hallitus on muodostettu, järjestetään tasa-arvotoimijoiden kesken tasa-arvo-ohjelman valmistelua pohjustava työpaja, joka tuo yhteen laajasti järjestökentän toimijoita, tutkijoita, viranomaisia ja poliitikkoja. Tasa-arvoministeri kutsuu osallistujat koolle. Osallistujat jaetaan keskusteleviin temaattisiin työryhmiin.
- Ohjelmaluonnoksesta järjestetään entiseen tapaan kuulemistilaisuus laajalle osallistujajoukolla. Kuuleminen ei korvaa keskustelufoorumeita.
- Hallituskauden lopussa järjestetään tapaaminen, jossa arvioidaan tasa-arvopolitiikan onnistumista sekä kerätään järjestöiltä ja tutkijoilta tietoa ja ideoita tilannekuvaan ja seuraavaan ohjelmaan.
- Tasa-arvopäivillä järjestetään vuosittain tasa-arvo-ohjelmaan liittyvä työryhmä. Tasa-arvoviranomaiset tuovat tietoa ohjelmasta yhteisen keskustelun pohjaksi.
- Järjestötoimijoita ja tutkijoita osallistetaan ohjelman toimeenpanoon etenkin isommissa kokonaisuuksissa esimerkiksi työryhmien jäseninä.

Saavutettavuuden parantaminen

- Tasa-arvo-ohjelmaa ei kirjoiteta vain hallinnolle vaan myös suuremmalle yhteiskunnalle, mikä sisältää paitsi järjestöt ja tutkijat myös poliitikot ja toimittajat. Tämä lisää tasa-arvopolitiikan läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa ohjelman seurannan myös muulle yhteiskunnalle.
- Hallituksen tasa-arvopoliittinen muutoslupaus sekä siihen liittyvät suuremmat tasa-arvopoliittiset toimet ilmaistaan selkeästi ja kootaan heti ohjelman alkuun. Ohjelman alussa avataan myös ohjelman tarkoitus.
- Yksityiskohtaiset ja hallintokeskeiset toimenpiteet heikentävät ohjelman luettavuutta. Siksi molempien vähentäminen ohjelman kokonaisuudessa lisää ohjelman yhteiskunnallista painoarvoa ja vaikuttavuutta.
- On vältettävä hallintokielistä ilmaisua ja pyrittävä saavutettavaan kieleen.

Vuorovaikutuksen kanavat

- Lausuntojen pyytämisen ohella tasa-arvopolitiikkaan liittyvien toimien valmistelussa tulee osallistaa keskeisiä toimijoita myös muilla tavoilla. Esimerkiksi kutsutut asiantuntijapuheenvuorot, vierailut, työpajat ja epäviralliset keskustelut ovat käytössä olevia osallistamisen tapoja, joita voi hyödyntää laajemmin ja systemaattisemmin.
- On tärkeää osallistaa järjestöjä ja tutkijoita tasa-arvoasiantuntijan roolissa myös politiikkatoimiin, jotka eivät liity suoraan tasa-arvopolitiikkaan, esimerkiksi talouspolitiikkaan.
- Järjestöt voivat tehdä yhteisiä lausuntoja ja kannanottoja etenkin suuremmista tasa-arvopoliittisista kysymyksistä. Tämä mahdollistaa järjestöjen resurssien tehokkaamman käytön, tuo monipuolisia näkökulmia ja voi olla myös vaikuttavampaa kuin monet yksittäiset lausunnot ja kannanotot.

7 Tasa-arvo-ohjelmien tulevaisuus: keskeiset haasteet ja laajat suositukset

Tässä raportissa on tarkasteltu hallituksen tasa-arvo-ohjelmien toimivuutta ja vaikuttavuutta eri näkökulmista. Tässä raportin päättävässä luvussa kerrataan tutkimuksen päätulokset sekä kootaan yhteen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuuteen ja toimivuuteen liittyvät keskeiset haasteet. Lisäksi esitetään visio tasa-arvo-ohjelmien tulevaisuudesta, viisi laajaa suositusta vision saavuttamiseksi sekä ensimmäiset konkreettiset askelmerkit kohti visiota.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma on vakiintunut tasa-arvopolitiikan ohjauksen välineeksi. Ohjelmien roolista, merkityksestä ja toimivuudesta ei kuitenkaan ole juuri käyty avointa keskustelua, ja totutut tekemisen tavat ovat ohjanneet ohjelmien sisältöä ja valmistelua. Tasa-arvo-ohjelmien toimivuutta ja vaikuttavuutta on tärkeää arvioida, jotta tasa-arvoa edistetään parhain mahdollisin välinein. Ohjelmien sisältöä ja prosesseja on uudistettava tavalla, joka mukailee hallinnon ja hallituspolitiikan toimintatapoja nyt ja tulevaisuudessa. Lisäksi on tärkeää parantaa ohjelman vaikuttavuutta sukupuolten tasa-arvon edistämisen välineenä: ohjelma ei ole päämäärä vaan väline tasa-arvon edistämiseen yhteiskunnassa.

Tutkimuksen päätulokset

Tutkimuksen keskeinen tulos on se, että **hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa tarvitaan**. Sillä on tärkeä rooli hallituksen tasa-arvopoliittisen muutoslupauksen kirkastajana. Hallitus-ohjelma ei yksin riitä hallituksen konkreettisten tasa-arvotavoitteiden ja -toimenpiteiden asettamiseen. Lisäksi tasa-arvo-ohjelmaa tarvitaan koordinoimaan valtionhallinnon poikkihallinnollista tasa-arvotyötä sekä osallistamaan kansalaisyhteiskuntaa tasa-arvon edistämiseen. Muut tasa-arvopolitiikan välineet eivät täytä tätä roolia. Tasa-arvo-ohjelmalla on merkitystä myös EU-tason yhteistyössä.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmilla on neljä toisiinsa limittyvää tehtävää, jotka tulee ottaa huomioon ohjelmien kehittämisessä. Kyse on tutkimukseen perustuvasta jäsenyyksestä, joka auttaa ymmärtämään ohjelmien nykyistä ja potentiaalista roolia.

- Tasa-arvo-ohjelman **yhteiskunnallinen tehtävä** on edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa.
- Tasa-arvo-ohjelman **poliittinen tehtävä** on kirkastaa hallituksen tasa-arvopoliittinen muutoslupaus ja sitouttaa hallitus tasa-arvon edistämiseen.
- Tasa-arvo-ohjelman **hallinnollinen tehtävä** on edistää poikkihallinnollista yhteistyötä tasa-arvokysymyksissä ja sitouttaa ministeriöitä tasa-arvon edistämiseen.
- Tasa-arvo-ohjelman **demokraattinen tehtävä** on osallistaa kansalaisyhteiskuntaa tasa-arvopolitiikan valmisteluun ja toimeenpanoon sekä vahvistaa hallituksen tilivelvollisuutta tasa-arvokysymyksissä.

Poliittinen, hallinnollinen ja demokraattinen tehtävä tukevat tasa-arvo-ohjelmien yhteiskunnallisen tehtävän toteutumista. Jokaisen tehtävän vahvistaminen on tärkeää, jotta tasa-arvo-ohjelmasta voi muodostua tehokkaampi väline yhteiskunnallisesti näkyvän ja vaikuttavan tasa-arvopolitiikan tekemiseen.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmiin liittyy neljä keskeistä haastetta, joita ohjelmia kehitettäessä tulee pyrkiä vastaamaan. **Ensimmäinen ohjelman rooli on epäselvä.** Ohjelman kannalta keskeiset toimijat, kuten viranomaiset, poliitikot, kansalaisjärjestöt ja tutkijat, ymmärtävät ohjelman roolin ja tehtävät eri tavoin. Ohjelmien merkitys ja suhde muihin tasa-arvopolitiikan ohjausvälineisiin ei ole selkeä.

Toiseksi yksikään ohjelman neljästä tehtävästä ei nykyisellään toteudu kunnolla.

Yhteiskunnallisen tehtävän toteutumisen kannalta ongelmallista on toimenpiteiden heikko vaikuttavuus, hallintokeskeisyys ja uutuusarvon puute. Pitkälti pehmeitä ohjauskeinoja hyödyntävä ohjelma ei kurota tarpeeksi kohti yhteiskuntaa tai tarjoa uusia, poikkihallinnollisia ratkaisuja laaja-alaisiin tasa-arvo-ongelmiin. Toimintamäärärahan puute heikentää yhteiskunnallista vaikuttavuutta: merkittävä osa ohjelmiin sisällytettävistä toimenpiteistä on virkatyönä toteutettavia.

Ohjelman poliittinen painoarvo on pieni, ja siitä on vaikea löytää hallituksen poliittisia lupauksia muutoksesta. Ohjelman poliittinen seuranta on vähäistä, eikä se sitouta hallitusta riittävästi tasa-arvon edistämiseen. Hallinnollisen tehtävän toteutumista puolestaan heikentää se, että ohjelma hukkuu lukuisten muiden ohjelmien joukkoon eikä se osallista ja sitouta ministeriöitä riittävästi tasa-arvon edistämiseen ja poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Myöskään nykyiset kansalaisyhteiskunnan ja tutkijoiden osallistamisen sekä vuorovaikutuksen tavat eivät mahdollista riittävästi keskustelua tai tarjoa aitoa vaikuttamisen mahdollisuutta.

Tasa-arvo-ohjelmien kolmas haaste on se, että sen edellä kuvatut tehtävät eivät ole tällä hetkellä tasapainossa. Ohjelman hallinnollinen tehtävä on ylikorostunut. Hallinnollisen tehtävän sisällä korostuu lisäksi tekninen hallinnon näkökulma, jossa ohjelma nähdään ennen kaikkea toimenpiteitä kokoavana, koordinoivana ja seuraavana välineenä. Yleensäkin tasa-arvo-ohjelman valmistelussa, toimeenpanossa ja seurannassa korostuvat hallinnon näkökulma ja tarpeet. Esimerkiksi päätöksiä ohjelmaan sisällytettävistä toimista tehdään tekniset näkökulmat edellä pikemminkin kuin hallituksen poliittisten prioriteettien ohjaamina.

Neljäs keskeinen haaste on ohjelmien heikko näkyvyys ja tunnettuus. Ministeriöissä tasa-arvo-ohjelmista tunnetaan lähinnä ministeriön omaan hallinnonalaan liittyvät toimet. Ohjelma nousee hallituksen ja ministerien pöydille vain harvoin, eikä se ole kovin tuttu puolueille ja kansanedustajille. Sekä ministeriöissä että politiikan kentällä ohjelman tuntevat lähinnä henkilökohtaisesti tasa-arvosta kiinnostuneet. Kansalaisyhteiskunnan toimijat tuntevat ohjelman huonosti, eivätkä he näe sitä kovin merkittävänä oman työnsä kannalta. Heikko näkyvyys kaikkien keskeisten toimijaryhmien keskuudessa on osatekijä siinä, että ohjelma ei täytä neljää tehtäväänsä. Sen vuoksi ohjelmaa ei seurata hallinnon ulkopuolelta, mikä vähentää hallituksen tilivelvollisuutta tasa-arvokysymyksissä.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmia kehittäessä ja edellä kuvattuihin haasteisiin vastattaessa on päätettävä, miten ohjelmien poliittista, hallinnollista ja demokraattista tehtävää painotetaan. Nämä tehtävät ovat osin ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi poliittisen tehtävän toteutumisen painottaminen voi johtaa siihen, että hallinnollisen ja demokraattisen tehtävän toteutuminen heikkenee, mikäli ministeriöiden ja kansalaisyhteiskunnan äänille jää tämän seurauksena entistä vähemmän tilaa. Erillisiä kehittämissuhteita kunkin tehtävän parempaan toteutumiseen löytyy lukujen 3, 4, 5 ja 6 lopusta.

Visio ja laajat suositukset

Tämän tutkimuksen visio tasa-arvo-ohjelmien tulevaisuudesta on yhteiskunnallisesti vaikuttava, näkyvä ja saavutettava tasa-arvo-ohjelma, jonka poliittinen, hallinnollinen ja demokraattinen tehtävä ovat tasapainossa. Nykyinen hallinnon prosesseja ja tarpeita korostava ohjelma ei takaa vaikuttavuutta, näkyvyyttä eikä myöskään toimivuutta. Seuraavat viisi laajaa suositusta auttavat kehittämään hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa kohti tätä visiota. Suositukset perustuvat edellä esiteltyyn tutkimukseen.

1. **Tasa-arvo-ohjelmien poliittisen, hallinnollisen ja demokraattisen tehtävän tulee olla tasapainossa**

Tasa-arvo-ohjelman tulee toteuttaa kaikki sen neljä tehtävää, jotta se olisi yhteiskunnallisesti vaikuttava, näkyvä ja saavutettava. Yksikään tehtävä ei täytä yksin näitä tavoitteita, ja tehtävien tasapaino tehostaa myös jokaisen yksittäisen tehtävän toteutumista. Esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan osallistaminen voi tuoda ohjelmaan uusia ideoita, parantaa sen yhteiskunnallista näkyvyyttä ja lisätä hallituksen tilivelvollisuutta, mikä palvelee kaikkia neljää tehtävää.

2. **Tasa-arvo-ohjelman tulee selkeämmin ilmaista hallituksen muutoslupaus**

Hallituksen tulee tasa-arvo-ohjelmassa ilmaista, miten se edistää tasa-arvoa yhteiskunnassa. Muutoslupauksessa korostuu uusi toiminta olemassa olevan toiminnan jatkamisen sijaan, ja se liittyy yhtäältä tasa-arvo-ongelmien ratkaisuun, toisaalta tasa-arvopoliittikan painopisteisiin ja toimintatapoihin. Muutoslupaus sisältää konkreettiset toimet tavoitellun muutoksen aikaansaamiseksi. Hallituksen oman vision kirkastaminen selkeyttää tasa-arvo-ohjelman roolia, lisää sen poliittista merkitystä, parantaa sen yhteiskunnallista näkyvyyttä ja vahvistaa hallituksen tilivelvollisuutta. Ohjelma ei kuitenkaan voi tyypistyä poliittiseksi muutoslupaukseksi. Tasa-arvopoliittikan ohjauksena tasa-arvo-ohjelman on reagoitava toimenpitein myös hallituskauden ylittäviin tasa-arvotavoitteisiin, jotka tulevat esimerkiksi tasa-arvolainsäädännöstä, kansainvälisistä sopimuksista sekä tasa-arvoselonteosta asetetuista pitkän aikavälin tavoitteista.

3. **Tasa-arvo-ohjelman prosesseja on muutettava ministeriöitä ja kansalaisyhteiskuntaa osallistavammaksi**

Kehittämällä prosesseja niin, että kaikki ministeriöt ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat vahvemmin ohjelman valmisteluun jo varhaisessa vaiheessa, voi tuoda ohjelmaan ennakkoivasti uusia ideoita. Hallituspuolueilla ei välttämättä ole valmiita ideoita toimenpiteiksi. Lisäksi vaikuttava tasa-arvopoliittikka edellyttää ministeriöiden yhteisiä, poikkihallinnollisia toimia sekä toimenpiteistä hyötyvien näkökulmia. Siksi on tärkeää, että ministeriöt, kansalaisyhteiskunta ja tutkijat voivat tarjota uudelle hallitukselle syötteitä, joista valitaan ja muodostetaan tasa-arvopoliittinen muutoslupaus. Vaikuttamisen mahdollisuudet demokratisoivat prosessia ja lisäävät ministeriöiden omistajuutta ja sitä kautta sitoutumista ohjelmaan.

4. Tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoon on myönnettävä määräraha

Hallitusohjelmaneuvotteluiden yhteydessä on tulevaisuudessa myönnettävä tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoon määräraha, jolla rahoitetaan ohjelman valmistelun yhteydessä päätettyjä toimenpiteitä. Määräraha mahdollistaa aidosti poikkihallinnolliset toimet, joilla reagoidaan monimutkaisiin tasa-arvo-ohjelmiin. Se myös sitouttaa ministeriöitä tasa-arvon edistämiseen sekä vahvistaa ohjelman merkitystä ministeriöiden poliittisen ja virkamiesjohdon silmissä. Pitkän aikavälin tavoitteena tulee olla STM:n budjettiin kuuluva tasa-arvopolitiikalle tarkoitettu pysyvä määräraha, joka mahdollistaa myös tasa-arvo-ohjelman toimenpiteiden rahoituksen. Näin päätös määrärahasta ei riipu erikseen jokaisesta hallituksesta.

5. Tasa-arvo-ohjelman toimenpiteissä on pyrittävä konkreettisuuteen ja painoarvoon

Ohjelmassa on pyrittävä löytämään uusia ratkaisuja laajoihin ongelmiin, tarvittaessa useiden ministeriöiden yhteisvoimin ja osallistamalla muita yhteiskunnan toimijoita, kuten työpaikkoja ja kansalaisjärjestöjä, toimenpiteiden toteuttamiseen. Toimenpiteiden määrää tulee vähentää samalla kun niiden painoarvo kasvaa. Näin tasa-arvon yhteiskunnallinen edistämistavoite ei katoa useiden pienten toimenpiteiden alle, ja ohjelman näkyvyys ja koettu merkitys niin poliitikkojen, ministeriöiden kuin kansalaisyhteiskunnan piirissä kasvaa.

Askelmerkit seuraavan tasa-arvo-ohjelman valmisteluun

Siinä vaiheessa, kun tämä raportti julkaistaan, hallitusneuvotteluihin ja hallitusohjelmaan ei voi enää vaikuttaa. Silti on asioita, joita seuraavan tasa-arvo-ohjelman valmistelussa voidaan tehdä paremmin ja edetä kohti edellä kuvattua visiota. Seuraavaksi tuodaan esiin joitakin prosessiin liittyviä konkreettisia askelmerkkejä, joiden avulla voidaan edetä kohti yhteiskunnallisesti vaikuttavaa, näkyvää ja saavutettavaa tasa-arvo-ohjelmaa:

- Tasa-arvo-ohjelmatyöryhmä tulee nimittää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jo elokuun alussa. Näin työryhmä voi osallistua täysipainoisesti ohjelman valmisteluun.

- Ministeriöiden toimijoille tulee järjestää tasa-arvoyksikön johdolla työpaja tasa-arvo-ohjelman kehittämisestä elokuussa. Työpajassa pohditaan tämän raportin tuloksia sekä seuraavan tasa-arvo-ohjelman muotoa ja sisältöä. Työpajassa ohjelmaan kehitetään myös ideoita uusiksi ja eri ministeriöitä yhdistäviksi toimenpiteiksi, jotka toteuttavat hallituksen muutoslupausta. Työpajaan tulee kutsua ainakin ministeriöiden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyöryhmien avaintoimijat, kuten puheenjohtaja ja/tai sihteeri, sekä ministeriön edustajat tasa-arvo-ohjelmatyöryhmässä. Tämän hankkeen tutkijat osallistuvat mielellään työpajaan.
- Kansalaisyhteiskunnan toimijoille tulee järjestää laaja, työpajatyypinen tapahtuma syyskuun alussa, jossa järjestöjä ja tutkijoita osallistetaan ohjelmasta, sen toimenpiteistä sekä ohjelmaprosessista käytyyn keskusteluun.
- Hallituksen tulee löytää hallituspuolueiden välinen keskustelufoorumi, jossa hallitus kirkastaa tasa-arvopoliittisen muutoslupauksensa. Tasa-arvoministeri kutsuu foorumin kokoon. Foorumin käytännön toteutukselle on erilaisia vaihtoehtoja, mutta toteutuksesta riippumatta on tärkeää, että ryhmällä on mahdollisuus tehdä päätöksiä.
- Valtiosihteerityöryhmä tai ministeriryhmä tulee vakiinnuttaa rakenteeksi, joka tukee ja mahdollistaa ohjelman poliittista valmistelua ja seurantaa.
- Ministerin ja hänen esikuntansa kanssa tulee keskustella tasa-arvoviranomaisten kanssa ohjelman poliittisten prosessien vahvistamisesta varhaisessa vaiheessa, pian ministerivalinnan jälkeen.
- Mikäli tasa-arvo-ohjelmien toimenpanon määräraha ei ole sovittu hallitusohjelmassa, on ohjelman poliittisessa valmistelussa pyrittävä sopimaan määrärahaa niin, että se saadaan mukaan vuoden 2025 budjettiin.

Liite 1: Muiden maiden käytännöt tasa-arvopolitiikan ohjaamiseen

Osana TAOVA-hanketta tarkasteltiin tasa-arvopolitiikan ohjausmekanismeja kolmessa verkko- ja maassa: Ruotsissa, Islannissa ja Espanjassa. Ruotsissa ei ole käytössä Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelman kaltaista asiakirjaa vaan tasa-arvopolitiikkaa ohjataan muilla, pääasiassa hallituskauden yli ulottuvilla välineillä. Islannissa ja Espanjassa on käytössä samantyylinen keskipitkän aikavälin ohjausasiakirja kuin Suomessa.

Seuraavaksi kuvataan Ruotsin tasa-arvopolitiikan ohjausjärjestelmä sekä Islannin ja Espanjan tasa-arvo-ohjelmia vastaavien asiakirjojen sisältö ja niihin liittyvät prosessit. Kuvaukset perustuvat asiakirjalähteisiin sekä keskeisten toimijoiden haastatteluihin. Kunkin maan kohdalla nostetaan esiin hyviä käytäntöjä. Lopuksi pohditaan yleisesti, mitä kansainvälisistä esimerkeistä voidaan oppia. Muiden maiden käytäntöjä on hyödynnetty luvuissa 3–6 esitettyjä suosituksia kehittäessä.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole samankaltaista hallituskauden mittaista tasa-arvo-ohjelmaa kuin Suomessa. Sen sijaan tasa-arvopolitiikkaa koordinoidaan pidemmän aikavälin tasa-arvotavoitteiden sekä valtavirtaistamispäätösten avulla.

Valtiollisen tasa-arvopolitiikan kehyksenä toimivat kansalliset tasa-arvotavoitteet. Tavoitteet asetettiin vuonna 2006, ja ne päivitettiin vuonna 2016. Yleistavoite on, että naisilla ja miehillä tulee olla sama valta muokata yhteiskuntaa ja omaa elämäänsä. Yleistavoitteella on kuusi alatavoitetta. (Regeringskansliet, 2016.) Tasa-arvotavoitteet toimivat kehyksenä valtiolliselle tasa-arvopolitiikalle hallituksen kokoonpanosta riippumatta, ja ne määrittävät tasa-arvopolitiikan alueet. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on päästrategia tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen lisäksi tehdään erityistoimia, joiden rahoittamiseksi tasa-arvopolitiikalle on osoitettu valtion budjetissa määräraha (haastattelu 43). Määrärahan käytöstä täytyy kuitenkin aina neuvotella erikseen valtiovarainministeriön virkahenkilöiden kanssa. Hallitukset voivat tämän lisäksi osoittaa erikseen rahoitusta tärkeinä pitämilleen tavoitteille. Esimerkiksi nykyinen konservatiivinen hallitus osoitti noin 4,4 miljoonaa kruunua kunniaväkivallan vastaiseen työhön.

Hallitus tekee päätöksen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi 4–5 vuoden ajanjaksoille. Toisin kuin Suomen tasa-arvo-ohjelmat, valtavirtaistamispäätökset ulottuvat hallituskauden yli. Tämä korostaa valtavirtaistamisen roolia pysyvänä infrastruktuurina, joka ei riipu hallituksesta, kuten haastateltava seuraavasti kuvaa:

The purpose of that document running across the time period of government is that we don't want it to be subject to change because there's a change in government. We just want it to run in the background smoothly and not be a political thing that we start with when we have a new government each time. (Haastattelu 43.)

Nykyinen valtavirtaistamispäätös vuosille 2021–2025 (Regeringskansliet, 2021a) ja edellinen päätös vuosille 2016–2020 (Regeringskansliet, 2016) ovat sisällöltään lähes identtiset, lyhyet asiakirjat. Ne identifioivat valtavirtaistamiselle keskeiset prosessit, joita ovat budjettiprosessi, viranomaisohjaus, lainsäädäntöprosessi sekä EU-työ ja muu kansainvälinen työ. Valtavirtaistamispäätöksellä on vahva painoarvo poliittisissa ja hallinnollisissa prosesseissa, koska se on muodoltaan hallituksen päätös eli korkea-arvoisin mahdollinen asiakirja. Painoarvoa vahvistaa se, että tasa-arvoyksiköllä on veto-oikeus, jonka avulla se voi ”pakottaa” ministeriöt integroimaan tasa-arvonäkökulman valmistelemissä päätöksiin. (Haastattelu 43.) Valtavirtaistamispäätöksen velvoittavuus on siten vahva verrattuna Suomen tasa-arvo-ohjelmien valtavirtaistamiskirjauksiin. Valtavirtaistamispäätöstä tarkentaa operationaalinen päätös, joka asettaa vastuut ja kuvaa tarkemmin, mitä valtavirtaistaminen neljään keskeiseen prosessiin käytännössä ministeriöissä tarkoittaa (Regeringskansliet, 2021b).

Jokainen hallitus voi halutessaan muotoilla tarkemmin sen, mitä tasa-arvotavoitteista se priorisoi ja millä tavoin. Tasa-arvoyksikön virkahenkilöt voivat hallituksen aloitteesta laatia strategioita tai toimenpideohjelmia liittyen yksittäisiin alatavoitteisiin tai teemoihin tai ehdottaa sellaisten laatimista, mikäli hallitus osoittaa kiinnostusta tiettyyn teemaan. (Haastattelu 43.) Esimerkiksi nykyinen hallitus valmistelee naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn toimintaohjelman (Regeringskansliet, 2022). Toimenpideohjelmien toimet rahoitetaan tasa-arvopolitiikan toimeenpanoon varatusta määrärahasta, ja kansalaisyhteiskunta ja sidosryhmät osallistuvat usein niiden toteuttamiseen (haastattelu 43). Lisäksi Ruotsissa on ollut sektorikohtaisia toimintaohjelmia, joita ministeriöt ovat toteuttaneet osana valtavirtaistamisen toimeenpanoa ja rahoittaneet omista budjeteistaan, esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö on toteuttanut sukupuolten tasa-arvoa metsätaloudessa käsittelevän toimintaohjelman.

Haastateltavien mukaan ylätason tavoitteiden ja valtavirtaistamisen yhdistelmä luo riittävän kehyksen tasa-arvopolitiikalle. Se ei kuitenkaan Suomen tasa-arvo-ohjelman tavoin mahdollista hallitusten omien tavoitteiden ja prioriteettien muodostamista hallituskaudelle. Monivuotisen ohjelman puute nousee esiin kansainvälisissä konteksteissa ja erilaisissa kansainvälisissä vertailuissa.

Hyviä käytäntöjä ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman kehittämisessä huomioitavaa:

- Yleisten ja pysyvien valtavirtaistamiseen liittyvien veloitteiden asettaminen ylihallituskautisesti korostaa valtavirtaistamisen pysyvyyttä hallinnollisena ja tasa-arvopoliittisena käytäntönä. Tämä on toimiva käytäntö, jota voisi harkita Suomessakin.
- Tasa-arvopoliitikalle varattu määräraha on hyvä käytäntö, joka mahdollistaa vaikuttavien erityistoimien toteuttamisen.

Islanti

Islannissa on erillinen tasa-arvo-ohjelmaa vastaava, Gender Equality Action Programme -niminen asiakirja. Nykyinen toimintaohjelma kattaa ajanjakson 2020–2023 (Proposal for Parliamentary Resolution on a Gender Equality Action Programme for the period of 2020–2023 [PPRGEAP], 2019). Toimintaohjelman laatimiseen on velvoite Islannin tasa-arvolaisissa, eikä niiden laadinta siten riipu poliittisesta tahdosta (haastattelu 44; 45; Act on Equal Status and Rights Irrespective of Gender [AESRIG], 2008). Ohjelma hyväksytään parlamentin päätöksellä. Tämä on tärkeää, koska ohjelmakausi ei ole sama kuin hallituskausi. Uuden hallituksen on vaikea ohittaa parlamentin hyväksymää toimintaohjelmaa (haastattelu 44). Lisäksi parlamentin käsittely antaa toimintaohjelmalle näkyvyyttä (haastattelu 45).

Toimenpideohjelman lainmukainen tarkoitus on ”sisältää hankkeita, joiden tarkoitus on taata sukupuolten tasa-arvoinen asema ja tasa-arvoiset oikeudet islantilaisessa yhteiskunnassa” (AESRIG, 2008, §26). Ohjelma määrittelee myös viranomaisten roolit ja kuvaa tasa-arvopolitiikan kulloisetkin painopisteet (haastattelu 45). Ohjelman rakenne on säilynyt samanlaisena jo pitkään, eikä se välttämättä heijasta parhaita valtionhallinnon ohjauksen ja suunnittelun käytäntöjä. Esimerkiksi tavoitteiden ja fokuksen puutetta pidettiin ongelmana (haastattelu 44).

Nykyinen toimintaohjelma koostuu kuudesta sisällöllisestä asiakokonaisuudesta (ks. Islannin tasa-arvotoimintaohjelman rakenne -infolaatikko). Jokainen asiakokonaisuus sisältää vaihtelevan määrän alateemoja, joita on yhteensä 24. Jokaiseen alateemaan liittyy yksi tai useampi konkreettinen toimenpide. Ohjelmaan sisältyy sekä uusia avauksia että jo olemassa olevaa toimintaa. Jokaisesta tavoitteesta/alateemasta määritellään aikataulu sekä kustannusarvio ja nimetään vastuuministeriö. (PPRGEAP, 2019.)

Toimintaohjelman toteuttamista tukee ministeriöiden tasa-arvohankkeille tarkoitettu määräraha (Gender Equality Implementation Fund), jonka suuruus on nelivuotiskaudelle 40 miljoonaa Islannin kruunua (noin 270 000 euroa) (PPRGEAP, 2019). Määräraha on pääministerin kanslian alainen, ja ministeriöt voivat hakea pääministerin kanslialta rahotusta tasa-arvohankkeilleen. Haastateltavat pitivät noin 67 000 euroon vuositasolla jäävää

määrärahaa pienenä (haastattelu 44). Tästä huolimatta se luo ministeriöille kannustimen ehdotta toimenpiteitä toimintaohjelmaan: ministeriöille myönnetään toimenpiteisiin rahoitus, eikä niiden tarvitse löytää rahoitusta omista budjeteistaan (haastattelut 44; 45). Määräraha tulee pääministeriön kanslian kehyyksen sisältä, eikä siitä neuvotella erikseen poliittisesti (haastattelu 44).

Islannin tasa-arvotoimintaohjelman rakenne

- A. Hallintorakenne (sisältää valtavirtaistamisen ja sukupuolitietoisien budjetoinnin)
- B. Työmarkkinat – samapalkkaisuus
- C. Sukupuoleen perustuva väkivalta ja seksuaalinen väkivalta
- D. Sukupuolten tasa-arvo, koulutus ja kulttuuri, urheilu ja nuorisotoiminta
- E. Miehet ja tasa-arvo
- F. Kansainvälinen toiminta

Pääministerin alainen tasa-arvo-osasto valmistelee toimintaohjelman yhteistyössä ministeriöiden tasa-arvoedustajien kanssa. Ministeriöiden tasa-arvoedustajat ovat korkea-arvoisia virkahenkilöitä, jotka vastaavat suoraan kansliapäälliköille. Jokaisesta ministeriöstä täytyy tulla ainakin yksi toimenpide-ehdotus ohjelmaan. Tämän tiedostettiin vesittävän ohjelman prioriteetteja, mutta kaikkien ministeriöiden mukanaolo nähtiin tärkeänä (haastattelu 44). Haastattelujen perusteella hallituksen rooli ohjelman valmistelussa ei ole merkittävä, ja prosessi on hallintopainotteinen (haastattelu 44; 45). Ohjelman lähettää parlamentin käsiteltäväksi tasa-arvoasioista vastaava ministeri, ei hallitus (AESRIG 2008, §26).

Kansalaisyhteiskuntaa ja tutkijoita osallistettiin uusimman ohjelman valmisteluun tasa-arvolakiin perustuvan konsultaatioelimen, tasa-arvoneuvoston (Gender Equality Council), kautta. Lain mukaan tasa-arvoneuvosto tulee kutsua kokoon vähintään kerran vuodessa ja sen tulee sisältää työmarkkinajärjestöjen edustajia, tutkijoita ja tasa-arvojärjestöjä (AESRIG 2008, §24). Tasa-arvoneuvostolta pyydettiin ideoita ohjelmaan sisällytettäväksi toimenpiteiksi. Myös joka toinen vuosi järjestettävässä, kaikille avoimessa tasa-arvofoorumissa (Gender Equality Forum) käydyt keskustelut tulee tasa-arvolain mukaan huomioida toimenpideohjelman valmistelussa (§26). Ministeriöiden, kansalaisyhteiskunnan ja tutkijoiden konsultointi aloitetaan hyvissä ajoin: tarkoitus on kerätä ideoita prioriteeteista valmistelun tueksi (haastattelu 44).

Tasa-arvo-osasto seuraa toimenpiteiden toteutumista ja ministeriöt raportoivat osastolle kaksi kertaa vuodessa (haastattelu 45). Toisin kuin Suomessa seuranta on julkista: tasa-arvo-osasto kokoaa tietoa toimenpiteiden edistymisestä julkiselle verkkosivulle, jota päivitetään kaksi kertaa vuodessa (Stjornarradid, 2023). Graafinen, liikennevalomallia hyödyntävä esitystapa on saavutettava. Tasa-arvo-osasto kommunikoi sen avulla toimeenpanosta suurelle yleisölle, ei ainoastaan virkahenkilöille tai poliitikoille.

Aikaisemmin toimintaohjelmasta vastaava tasa-arvo-osasto toimi joko sosiaali- tai terveysministeriön alaisuudessa, mutta se on nyt siirretty pääministerin alaisuuteen. Haastateltavien mukaan pääministerin alaisuus tuo tasa-arvo-osastolle ja siten myös ohjelmalle painoarvoa, koska pääministeri voi positiostaan käsin ohjeistaa muita ministereitä. Tätä potentiaalia ei kuitenkaan ole käytetty täysin. Pääministeri on myös kiireinen, joten tasa-arvoasiat joutuvat kilpailemaan huomiosta.

Hyviä käytäntöjä ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman kehittämisessä huomioitavaa:

- Ohjelmalle osoitettu rahasto, josta ministeriöt voivat hakea määrärahoja tasa-arvotoimilleen, on keino sitouttaa ministeriöitä. Myös pieni määräraha tukee sitouttamista ja kannustaa ministeriöitä tarjoamaan toimenpiteitä.
- Julkinen ja saavutettava, laajemmalle yleisölle suunnattu seuranta lisää hallituksen tilivelvollisuutta ja lisää ohjelman näkyvyyttä.
- Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ohjelman prioriteettien määrittelyyn on hyvä käytäntö. Tasa-arvoneuvoston kaltainen virallinen, eri tahoja yhteen tuova konsultaatioelin on keino taata säännöllinen keskustelu sidosryhmien kanssa tasa-arvopolitiikan suunnasta ja painopisteistä.
- Tasa-arvopolitiikan sijoittuminen pääministerin alaisuuteen voi vahvistaa tasa-arvopolitiikan toimeenpanoa ja näkyvyyttä ja tukea sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimeenpanoa.

Espanja²

Espanjassa on käytössä monivuotinen, Suomen tasa-arvo-ohjelmaa muistuttava asiakirja, strateginen suunnitelma naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Nykyinen strateginen suunnitelma vuosille 2022–2025 on järjestyksessä kolmas. Parlamentti hyväksyy strategisen suunnitelman. Parlamentti ei kuitenkaan ole mukana toimenpiteiden toteutumisen seurannassa tai arvioinnissa (haastattelu 46).

2 Espanjaa käsittelevä haastattelutieto on suuntaa-antavaa. Haastateltaviksi lopulta valikoituneet henkilöt eivät ole toimineet nykyisissä tehtävissään niin kauan, että olisivat pystyneet antamaan tarkkaa tietoa nykyisen suunnitelman laadinnasta.

Strategista suunnitelmaa kuvataan hallituksen tärkeimmäksi välineeksi ohjata institutionaalaisia ja yhteiskunnallisia muutoksia sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Ohjelman tarkoitus on varmistaa, että hallitus edistää tasa-arvoa johdonmukaisesti ja yhteisten tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi suunnitelman on tarkoitus osallistaa ministeriöitä ja varmistaa, että niiden alakohtaiset strategiat ja suunnitelmat ovat linjassa tasa-arvosuunnitelman tavoitteiden kanssa. (Instituto de las Mujeres, 2022, s. 2.)

Siinä missä aiemmat tasa-arvosuunnitelmat kokosivat yhteen jo toteutetut ja lähitulevaisuudessa toteutettaviksi suunnitellut toimet, nykyinen suunnitelma määrittelee hallituksen strategiset tasa-arvotavoitteet seuraavaksi neljäksi vuodeksi ja niiden toteutumiseksi toteutettavat toimenpiteet. Strategisuuden periaatteen mukaisesti suunnitelma on rakennettu eritasoisten tavoitteiden ympärille. Ohjelmalla on neljä interventioakselia, joiden alla on 20 toimintalinjaa, 49 erityistavoitetta ja 141 toiminnallista tavoitetta. Tasa-arvosuunnitelman tavoitteet on sovitettu yhteen kansallisten ja kansainvälisten tasa-arvopolitiikkaa sivuavien normatiivisten viitekehysten kanssa (haastattelu 46).

Toiminnallisiin tavoitteisiin pyritään yhteensä 676 toimenpiteen avulla, jotka on vastuutahoineen listattu suunnitelman liitteessä. Espanjan ohjelma on siten pitkä, monitasoinen ja kattava. Haastateltavat perustelivat toimenpiteiden suurta määrää sillä, että näin voidaan sekä pitää pitkäaikaiset teemat agendalla ja reagoida hallituspuolueiden uusiin painopisteisiin (haastattelu 46).

Kuten Suomessa, ministeriöt vastaavat strategiseen suunnitelmaan sisällytettyjen toimenpiteiden rahoituksesta (Instituto de las Mujeres, 2022, s. 69). Tästä huolimatta suunnitelmaan sisällytettyjen toimenpiteiden kustannusarvio on merkittävä. Valtaosa summasta menee sosiaaliturvaan ja palveluihin liittyviin uudistuksiin, kuten leskeneläkkeiden korotukseen ja varhaiskasvatukseen. (Haastattelu 46.) Kyse ei kuitenkaan ole välttämättä nimenomaan tasa-arvosuunnitelmaa varten sovitusta toimenpiteistä.

Strategisen suunnitelman valmistelusta ja seurannasta vastaa Instituto de las Mujeres, joka tällä hetkellä toimii vuonna 2020 uudestaan perustetun tasa-arvoministeriön alaisuudessa. Asiakirja- ja haastatteluaineiston perusteella valmisteluprosessista ja etenkin hallituksen ja hallituspuolueiden roolista on vaikea saada tarkkaa kuvaa. Hallitus kuitenkin hyväksyy ohjelman, ja sitä on pyritty sovittamaan hallituksen prioriteetteihin (Instituto de las Mujeres, 2022, s. 3). Ministeriöt ovat suunnitelman valmistelussa tärkeässä roolissa. Jokaisessa ministeriössä on alivaltiosihteerin alaisuuteen kuuluva tasa-arvoyksikkö, joka on mukana ohjelman valmistelussa. Suunnitelman valmisteluun osallistuu myös ministeriöiden välinen, tasa-arvolakiin perustuva tasa-arvotoimikunta, jota tasa-arvoministeri johtaa ja jossa on korkean tason edustus joka ministeriöstä. Ministeriöiden näkökannat integroidaan luonnokseen, ja ministeriöiden hallintoelimet hyväksyvät asiakirjaluonnoksen. (Instituto de las Mujeres, 2022, s. 3–5; haastattelu 46.) Kaikkiaan Espanjassa ministeriöiden

tasa-arvotyön rakenteet ja resurssit ovat selvästi korkeammalla tasolla ja virallisemat kuin Suomessa. Tämä vahvistaa institutionaalista sitoutumista suunnitelmaan ja sen toimeenpanoon.

Tärkeimpiä kansalaisjärjestöjä osallistettiin haastateltavien mukaan jo aikaisessa valmisteluvaiheessa. Järjestökenttää osallistetaan myös seurantaan, ja tavoitteena on haastateltavien mukaan ”osallistava seuranta” (haastattelu 46). Instituto de las Mujeres kehittää uusia tapoja tuoda valtionhallintoa ja kansalaisjärjestöjä yhteen tasa-arvopolitiikan kysymyksissä (esim. politiikkasektorikohtaiset tilaisuudet). Tavoitteena on myös osallistaa kansalaisia, jotka eivät ole järjestäytyneet. Tasa-arvo-ohjelmalle onkin kehitetty viestintäsuunnitelma, jonka avulla ohjelman näkyvyyttä sekä hallinnon sisällä että kansalaisten suuntaan pyritään parantamaan. (Haastattelu 46.)

Strategisella suunnitelmalla on verrattain raskastoimeenpanon ja seurannan järjestelmä. Suunnitelman toimeenpanoa varten tehdään kaksi erillistä kaksivuotisohjelmaa, joissa tarkemmin määritellään ministeriöiden toimet tuleviksi vuosiksi.

Seurantakehikkoon liittyy kolmen tasoisia indikaattoreita: strategisen tason vaikutusindikaattoreita, erityistason tulosindikaattoreita ja operatiivisen tason suoritusindikaattoreita. Ohjelman seurannassa ei siten mitata vain toimenpiteiden toteutumista vaan myös suunnitelman vaikuttavuutta ja edistystä kohti strategisia tasa-arvotavoitteita. Lisäksi suunnitelmalle on perustettu erillinen arviointiryhmä, ja siitä tullaan tekemään jälkikäteisarviointi (Instituto des las Mujeres, 2022, s. 67, 70).

Hyviä käytäntöjä ja hallituksen tasa-arvo-ohjelman kehittämisessä huomioitavaa:

- Espanjan pyrkimys luoda uusia tapoja kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten osallistamiseen tasa-arvosuunnitelman valmisteluun ja seurantaan sekä tasa-arvopolitiikkaan yleisemmin on hyvä käytäntö. Kuten Islannissa, myös Espanjassa on virallinen tasa-arvopolitiikkaan liittyvä vuorovaikutuksen foorumi, jota hyödynnetään tasa-arvosuunnitelman valmistelussa.
- Tasa-arvosuunnitelmaan liittyvä viestintäsuunnitelma ja aktiivinen viestintä suurelle yleisölle edistää suunnitelman näkyvyyttä.
- Vaikka Espanjan seuranta- ja arviointikehikko on monimutkainen ja työläs, voi vaikuttavuuteen ja tavoitteiden saavuttamiseen keskittyvästä seurannasta ja arvioinnista ottaa myös oppia. Kolmitasoiset tavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit voivat antaa ideoita siitä, millaisia tasa-arvotavoitteita voidaan asettaa ja miten näiden saavuttamista voidaan mitata.

Opit hallituksen tasa-arvo-ohjelman kehittämiseksi

EU-maissa monivuotinen tasa-arvo-ohjelma on vakiintunut käytäntö tasa-arvopoliittikan koordinoimiseen. Myös EU:lla on Euroopan komission toimikausia myötäilevä tasa-arvo-ohjelma (Euroopan komissio, 2020). EU vaatii jäsenmailta kansallista tasa-arvostrategiaa muun muassa rakennerahastorahoituksen ehtona. Ruotsi on poikkeus EU-maiden joukossa. Vaikka Ruotsissa tasa-arvopoliittikan koordinointi onnistuu muiden välineiden avulla, ei Ruotsin malli välttämättä toimisi Suomessa. Syynä tähän ovat Suomen ja Ruotsin poliittisen ja institutionaalisen kontekstin erot sekä tasa-arvokysymysten suurempi painoarvo ja näkyvyys Ruotsissa. Tasa-arvo-ohjelmaa voi myös pitää EU-yhteistyötä helpottavana tekijänä.

Ruotsin mallin tärkein anti hallituksen tasa-arvo-ohjelman kehittämiseksi on se, että Ruotsissa pysyvät valtavirtaistamisvelvoitteet asetetaan ylihallituskautisesti. Koska yleisissä valtavirtaistamisvelvoitteissa on kyse pysyvän asiantilan vahvistamisesta eikä pyrkimyksestä muutokseen, voisi sama mekanismi olla toimiva käytäntö Suomessakin. Näin tasa-arvo-ohjelmat voisivat keskittyä hallituksen tasa-arvopoliittisen muutoslupauksen kirkastamiseen, ja valtavirtaistamisvelvoite olisi voimassa jo heti uuden hallituksen aloitettua työnsä.

Eri maiden tasa-arvo-ohjelmat ovat erilaisia niin valmisteluprosesseiltaan kuin sisällöltään, mutta niissä on myös yhtäläisyyksiä. Suomen, Islannin ja Espanjan ohjelmia yhdistää se, että valmisteluprosessissa korostuu hallinnon näkökulma ja ministeriöiden välinen yhteistyö ja hallitusten pienempi rooli. Keskeinen ero liittyy siihen, että siinä missä Suomen ohjelma tehdään hallituskaudelle ja se sitoo vain sen hyväksyntyä hallitusta, Islannin ja Espanjan ohjelmat ulottuvat hallituskauden yli. Jotta ohjelmat sitoisivat myös seuraavaa hallitusta, maiden parlamentit hyväksyvät ne.

Ylihallituskautisen mallin hyvä puoli on se, että ohjelmalle jää valmistelu-aikaa enemmän kuin Suomessa. Tämä mahdollistaa osallistavan prosessin, jossa ministeriöiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa keskustellaan enemmän ja avoimemmin. Suomen valtionhallinnon työskentelytapa on kuitenkin niin hallituskausivetoinen, ettei ylihallituskautinen malli välttämättä toimisi. Yksi syy tähän on raha: mikäli tasa-arvo-ohjelmalle myönnettäisiin määräraha, perustuisi se todennäköisesti ainakin aluksi hallitusohjelmakirjaukseen ja olisi hallituskauden mittainen. Hallituskauden yli ulottuva ohjelma saattaisi myös entisestään heikentää Suomen tasa-arvo-ohjelman poliittista painoarvoa ja lisätä sen hallintokeskeisyyttä.

Siinä missä Islannin ja Suomen ohjelmat ovat keskittyneet toimenpiteisiin, Espanjan ohjelmassa asetetaan ennen kaikkea eritasoisia tavoitteita. Islannin ohjelma toimii esimerkkinä siitä, kuinka tasa-arvo-ohjelmalle osoitettu toimenpidemääräraha tukee ministeriöiden sitoutumista. Espanjan ohjelma on puolestaan esimerkki strategisesta, tavoitteiden

ympärille rakentuvan tasa-arvo-ohjelman ja siihen liittyvän seurantajärjestelmän rakentamisesta. Erittäin laaja ohjelma ja raskas seurantajärjestelmä eivät kuitenkaan sinällään sovi esikuvaksi hallituksen tasa-arvo-ohjelman uudistamiseen.

Sekä Ruotsissa, Islannissa että Espanjassa tasa-arvotyön ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen rakenteet ministeriöissä ovat selvästi vahvemmat kuin Suomessa. Näitä rakenteita myös säädellään tarkemmin kuin Suomessa. Tasa-arvosta vastaavat henkilöt ovat korkealla tasolla ministeriöiden hierarkiassa, ja Islannissa ja Espanjassa nämä samat ihmiset osallistuvat tasa-arvo-ohjelmaa vastaavan asiakirjan valmisteluun. Muiden maiden kokemusten perusteella vahvat tasa-arvorakenteet ministeriöissä ja ministeriöiden välisessä yhteistyössä auttavat poikkihallinnollisten tasa-arvoasiakirjojen toimeenpanoa ja lisäävät ministeriöiden sitoutumista asiakirjoihin. Pysyvien tasa-arvotyön rakenteiden ja korkean tason vastuuhenkilöiden hyödyntäminen ohjelma-asiakirjojen valmistelussa on tarkoituksenmukaista. Suomessa ministeriöiden toiminnallisen tasa-arvotyön verkosto on kuitenkin epämuodollinen rakenne, ja vain jokaista tasa-arvo-ohjelmaa varten erikseen perustettavalla tasa-arvo-ohjelmatyöryhmällä on virallinen status. Ministeriöiden tasa-arvotyön rakenteita ja yhteistyötä kannattaa virallistaa tavalla, joka sallisi ministeriöiden välisen tasa-arvo-ohjelmatyön integroinnin jo olemassa oleviin rakenteisiin.

Esimerkkinä verrattuna kansalaisyhteiskuntaa osallistetaan hallituksen tasa-arvo-ohjelman laadintaan ja tasa-arvopolitiikkaan yleensä suhteellisen vähän. Kansalaisyhteiskunnan jo valmistelun alkuvaiheessa huomioiva prosessi ja sitä tukevat pysyvät foorumit laajapohjaiseen tasa-arvoasioista keskusteluun ovat hyviä käytäntöjä, joita kannattaa pohtia myös Suomessa.

Liite 2: Lista haastateltavista

Haastattelun numero	Kuvaus	Päivämäärä
1	virkahenkilö	22.8.2022
2	virkahenkilö	23.8.2022
3	virkahenkilö	21.9.2022
4	virkahenkilö	30.8.2022
5	virkahenkilö	31.8.2022
6	virkahenkilö	23.8.2022
7	virkahenkilö	22.8.2022
8	virkahenkilö	5.9.2022
9	virkahenkilö	23.8.2022
10	virkahenkilö	19.8.2022
11	virkahenkilö	18.8.2022
12	virkahenkilö	18.10.2022
13	virkahenkilö	17.11.2022
14	virkahenkilö	20.9.2022
15	virkahenkilö	8.9.2022
16	virkahenkilö	23.9.2022
17	virkahenkilö	31.08.2022 ja 21.09.2022
18	virkahenkilö	6.09.2022 ja 4.10.2022
19	poliittinen toimija	9.11.2022
20	poliittinen toimija	19.10.2022
21	poliittinen toimija	1.9.2022
22	poliittinen toimija	18.10.2022
23	poliittinen toimija	5.10.2022
24	virkahenkilö	4.10.2022
25	virkahenkilö	6.10.2022
26	virkahenkilö	24.10.2022
27	virkahenkilö	11.11.2022

Haastattelun numero	Kuvaus	Päivämäärä
28	tutkija, 3 haastateltavaa	13.10.2022
29	tutkija, 3 haastateltavaa	14.10.2022
30	kansalaisjärjestö	29.8.2022
31	kansalaisjärjestö	25.8.2022
32	kansalaisjärjestö	30.8.2022
33	kansalaisjärjestö	23.9.2022
34	kansalaisjärjestö	20.9.2022
35	kansalaisjärjestö	18.9.2022
36	kansalaisjärjestö	9.9.2022
37	kansalaisjärjestö	2.9.2022
38	kansalaisjärjestö	2.9.2022
39	kansalaisjärjestö	13.9.2022
40	kansalaisjärjestö	22.9.2022
41	virkahenkilö	26.9.2022
42	virkahenkilö	22.8.2022
43	kansainvälinen toimija	22.12.2022
44	kansainvälinen toimija	16.12.2022
45	kansainvälinen toimija	1.2.2023
46	kansainvälinen toimija, 2 haastateltavaa	15.2.2023

Lähteet

- Act on Equal Status and Rights Irrespective of Gender, no. 10/2008 (2008). <https://www.government.is/library/04-Legislation/Act%20on%20Equal%20Status%20and%20Equal%20Rights%20Irrespective%20of%20Gender.pdf>
- Alnebratt, K. & Rönnblom, M. (2016). *Feminism som byråkrati: jämställdhetsintegrering som strategi*. Leopard förlag.
- Brunila, K. (2009). *Parasta ennen: Tasa-arvotyön projektitapaistuminen*. Helsingin yliopisto.
- Elomäki, A. (2014). *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen valtionhallinnossa 2004–2014: Arvioiva selvitys* (Raportteja ja muistioita 2014:40). Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Elomäki, A., & Kantola, J. (2017). Austerity politics and feminist resistance in Finland: from established women's organizations to new feminist initiatives. Teoksessa J. Kantola & E. Lombardo (toim.), *Gender and the economic crisis in Europe: Politics, institutions and intersectionality* (s. 231–255). Palgrave Macmillan.
- Elomäki, A., Kantola, J., Koivunen, A. & Ylöstalo, H. (2016). Kamppailu tasa-arvosta: tunne, asiantuntijuus ja vastarinta strategisessa valtiossa. *Sosiologia*, 53(4), 377–395. <https://journal.fi/sosiologia/article/view/124259>
- Elomäki, A. & Ylöstalo, H. (2017). Tasa-arvopolitiikan U-käännös? Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat hallinnan välineenä. *Politiikka*, 59(2), 82–95.
- Elomäki, A. & Ylöstalo, H. (Toim.). (2018). *Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuoli-vaikutusten arviointi ja sukupuolittietoinen budjetointi* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 58/2018). Valtioneuvoston kanslia.
- Elomäki, A. & Ylöstalo, H. (2021a). From promoting equality to managing gender equality policy. *International Feminist Journal of Politics*, 23(5), 741–762. <https://doi.org/10.1080/14616742.2021.1880289>
- Elomäki, A. & Ylöstalo, H. (2021b). Gender budgeting in the crossroad of gender policy and public financial management: The Finnish case. *Public Money & Management*, 41(7), 516–526. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1927528>
- Elomäki, A., Kantola, J., Koivunen, A. & Ylöstalo, H. (2020). Changing feminist politics in a 'strategic state'. Teoksessa S. Keskinen, P. Stoltz & D. Mulinari (toim.), *Feminisms in the Nordic region: Neoliberalism, nationalism and decolonial critique* (s. 67–88). Palgrave Macmillan.
- Engeli, I. & Mazur, A. (2018). Taking implementation seriously in assessing success: the politics of gender equality policy. *European Journal of Politics and Gender*, 1(1–2), 111–129. <https://doi.org/10.1332/251510818X15282097548558>
- Euroopan komissio. (2020). *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A union of equality: gender equality strategy 2020–2025*. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152>

- Holli, A. M. (2009). Feminist triangles: a conceptual analysis. *Representation*, 44(2), 169–185. 2009. <https://doi.org/10.1080/00344890802080407>
- Holli, A. M. & Turkka, S. (2021). Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa: pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018. *Politiikka*, 63(1), 54–81.
- Instituto de las Mujeres. (2022). *III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022–2025*. <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE1824.pdf>
- Julkunen, R. (2010). *Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit*. Vastapaino.
- Korpela, J. & Mäkitalo, R. (2008). *Julkishallinto murroksessa: rohkeutta ja vauhtia muutokseen*. Edita.
- Mesiäislehto, M., Elomäki, A., Kivipelto, M., Närvi, J., Räsänen, T., Sutela, H. & Kärkkäinen, E. (Toim.). (2022). Koronakriisin vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon Suomessa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022/46). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-244-2>
- Mannevuori, M. & Virtanen, J. (2022). Vaikuttavaa viestintää: Tutkijat tiedevälittäjinä tietopohjaisessa politiikassa. *Kulttuurintutkimus*, 39(4), 19–36.
- Mykkänen, J. (2017). Kuka päättää hyvinvointivaltiomallin tulevaisuudesta? Teoksessa J. Kananen (toim.), *Kilpailuvallion kyvyssä: Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus* (s. 97–127). Gaudeamus.
- Mykkänen, J. & Virtanen, J. (2020). Hallituksen muodostaminen: Katosiko strateginen hallitusohjelma? Teoksessa S. Borg, E. Kestilä-Kekkonen & H. Wass (toim.), *Politiikan ilmastomuutos: Eduskuntavaalitutkimus 2019* (s. 196–220). Oikeusministeriö.
- Niiranen, V. & Keskimäki, I. (2019). Valtionhallinto ja päätöksenteko: näkökulmia. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(4), 467–472.
- Oikeusministeriö. (2017). *Demokratiapolittinen toimintaohjelma* (Oikeusministeriön julkaisu 7/2017). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-561-4>
- Oikeusministeriö. (2021). *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma* (Oikeusministeriön julkaisuja, Toiminta ja hallinto 2021:3). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-947-6>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2019). *Sivistystä tiedolla, taidolla ja tunteella tasa-arvoisesti ja yhdenvertaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma vuosille 2020–2023. Linjaukset toiminnalliseen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen* (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:41). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-685-0>
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J., & Stenvall, J. (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus: tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Parliamentary Resolution on a gender equality action programme for the period 2016–2019. (2016). <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Mannrettindi-og-jafnretti/Jafnretti/Parliamentary%20Resolution%20on%20a%20gender%20equality%20action%20programme%20for%20the%20period%202016-2019.pdf>

- Proposal for Parliamentary Resolution on a Gender Equality Action Programme for the period of 2020–2023. (2019). (Saatavilla osoitteessa <https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministers-Office/Gender%20Equality%20Action%20Programme%20for%20the%20period%20of%2020202023.pdf>)
- Reason, P. & Bradbury, H. (2001). Introduction. Teoksessa P. Reason & H. Bradbury (toim.), *Handbook of action research: Participative inquiry and practice* (s. 1–14). Sage.
- Regeringskansliet. (2016). *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* (Regeringens skrivelse 2016/17:10). <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2016/11/skr.-20161710>
- Regeringskansliet. (2021a). *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2021–2025. 2021*. Regeringsbeslut 2021-06-23. <https://www.regeringen.se/contentassets/cc423465f876423591b18ddc8647e493/jamstalldhetsintegrering-i-regeringskansliet-2021-2025.pdf>
- Regeringskansliet. (2021b). *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2021–2025. Beslut 2021-07-01*.
- Regeringskansliet. (2022). *Regeringens arbete för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*. <https://www.regeringen.se/contentassets/7e25df2d93ef4d8c81c-694fba1164bd/presentationbilder-vid-presstraff-med-justitieminister-gunnar-strommer-och-jamstalldhets--och-bitradande-arbetsmarknadsminister-paulina-brandberg-den-25-november-.pdf>
- Saari, M. (2012). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategi-ana. Teoksessa J. Kantola, K. Nousiainen ja M. Saari (toim.), *Tasa-arvo toisin nähtynä: oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen* (s. 175–197). Gaudeamus.
- Sisäministeriö. (2022). *Sisäministeriön toiminnallinen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelma 2022–2025* (Sisäministeriön julkaisuja 2022:3). Sisäministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-568-6>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2012). *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015* (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:10). Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3348-4>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2016). *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019* (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:4). Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3775-8>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). *Suomi tasa-arvon kärkimaaksi Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2020–2023* (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:35). Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8363-2>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2021). *Sosiaali- ja terveysministeriön toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2021–2025* (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:8). Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9703-5>

- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2022). *Valtioneuvoston tasa-arvopoliittinen selonteke* (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:49). Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-590-0>
- Stjornarradid. (2023). *Framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum 2020–2023*. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/jafnretti/framkvaemdaaetlun-i-jafnrettismalum-/>
- Triantafillou, P. (2015). The political implications of performance management and evidence-based policymaking. *American Review of Public Administration*, 45(2), 167–181.
- Vaessen, J. & Raimondo, E. (2012). Making sense of impact: a methodological framework for assessing the impact of prizes. *Evaluation*, 18(3), 330–347. <https://doi.org/10.1177/1356389012450655>
- Vehka, M. & Vesa, J. (2020) Järjestöjen vaikuttamistaktiikat internet-aikana: latentti luokka-analyysi. *Hallinnon tutkimus*, 39(3), 205–220. <https://doi.org/10.37450/ht.100040>
- Valtioneuvoston kanslia. (2009). *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa* (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009). Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia. (2011). *Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä: Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA*. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-5896-59-6>
- Valtioneuvoston kanslia. (2022). *Valtioneuvoston ohjausasiakirjojen valmisteluun opas*. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-106-3>
- Valtiovarainministeriö. (2014). *Päätöksistä muutoksiin Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituks*. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/P%E4%E4t%F6ksist%E4+muutoksiin.+Valtion+ohjausj%E4rjestelm%E4n+kehitt%E4minen+%E2%80%93+hankkeen+raportti+ja+toimenpidesuosituks/d47a2bf3-e3c8-4613-a425-a1673ba51945>
- White, H. (2010). A contribution to current debates in impact evaluation. *Evaluation*, 16(2), 153–164. <https://doi.org/10.1177/1356389010361562>
- Ylöstalo, H. (2016). Organizational perspective to gender mainstreaming in the Finnish state administration. *International Feminist Journal of Politics*, 18(4), 544–558.
- Ylöstalo, H. (2020a). The role of scientific knowledge in dealing with complex policy problems under conditions of uncertainty. *Policy & Politics*, 48(2), 259–276. <https://doi.org/10.1332/030557319X15707904457648>
- Ylöstalo, H. (2020b). Depoliticisation and repoliticisation of feminist knowledge in a Nordic knowledge regime: the case of gender budgeting in Finland. *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 28(2), 126–139. <https://doi.org/10.1080/08038740.2020.1727008>

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-248-0

ISSN PDF 2342-6799