

Tasa-arvopolitiikan U-käännös? Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat hallinnan välineenä

ANNA ELOMÄKI JA HANNA YLÖSTALO

ABSTRACT
U-turn on gender equality policy? Government gender equality action plans as a technique of governance

This article analyses changes in the Finnish gender equality policy throughout the 21st century by exploring government action plans for gender equality. The action plans are understood as a technique of governance, which reflects the wider changes of the state and public governance. This article aims to show that the reasons for the current backlash of gender equality policy lie deeper than in austerity politics and the rise of conservatism. The dismissal of gender equality is not a passing phenomenon reducible to the ideologies of the governing parties, but a consequence of the strategic policy making that is characteristic of NPM reforms. This article claims that in Finland, at present, there is an intensification of changes taking place that the welfare state has been going through since the 1980's. The welfare state is becoming a "strategic state": a state where the economy sets the frameworks, and facts and evidence seemingly replace ideology in policymaking. The strategic governance reform has de-democratized policy making and helped to push gender equality off the political agenda.

Johdanto

Juha Sipilän hallitus on ensimmäisten toimintavuosiensa (2015–2016) ajan ollut ankaran sukupuolten tasa-arvoa koskevan kritiikin kohteena. Ärtymystä herätti etenkin tasa-arvotavoitteiden puuttuminen hallitusohjelmasta – ensimmäistä kertaa 20 vuoteen – sekä Suomen nykytilaa kuvaava hallitusohjelman lause ”naiset ja miehet ovat tasa-arvoisia” (Ratkaisujen Suomi 2015, 6). Muun muassa oppositiopoliitikot, tutkijat ja ay-liike ovat syyttäneet hallitusta tasa-arvokehityksen viemisestä taaksepäin talouskuri- ja kilpailukyky politiikalla, jonka vaikutukset kohdistuvat etenkin naiseen (ks. Elomäki ym. 2016a; Elomäki ja Kantola 2017). Toukokuussa 2016 julkistettu hallituksen tasa-arvo-ohjelma (STM 2016) ei parantanut hallituksen imagoa tasa-arvoasioissa. Ohjelmaa on kritisoitu konkreettisten toimenpiteiden ja uusien ideoiden puutteesta sekä monien suomalaisen tasa-arvopolitiikan ydinalueiden, kuten tasa-arvoisen vanhemmuuden, sivuuttamisesta (Elomäki ym. 2016b; Hirvonen ja Mankki 2016; NJKL 2016).

Hallituksen heikkoa tasa-arvoprofiliaa on puolustettu huonoilla talousnäkyksillä (Olofsson 2016). Kansainvälinen tutkimus vuonna 2007 alkaneen globaalien talouskriisin ja leikkauspolitiikan vaikutuksista näyttäisi tukevan tätä tulkintaa: leikkauspolitiikka on syönyt tasa-arvopolitiikan resursseja ja heikentänyt tasa-arvon asemaa poliittisena päämääränä (esim. Karamessini ja Rubery 2014). Pääosin arvokonservatiivisista puolueista (keskusta, kokoomus ja perussuomalaiset) koostuvan hallituksen ideologisilla päämäärillä on myös roolinsa tasa-arvopolitiikan alajajossa. Tässä artikkelissa kytkemme tasa-arvopolitiikan heikentymisen valtion ja hallinnan muutoksiin, jotka ovat vaikuttaneet tasa-arvopolitiikan tekemisen tapaan jo pitkään.

Tarkastelemme 2000-luvun suomalaista tasa-arvopolitiikkaa ja sen muutosta tasa-arvopolitiikan keskeisiksi välineiksi vakiintuneiden hallitusten tasa-arvo-ohjelmien kautta, diskursiivisen lähestymistavan avulla. Näemme tasa-arvo-ohjelmat hallinnan työkaluina, jotka istuvat yrity maailman käytännöistä ammentavaan tiedollistuneeseen, tulos- ja ohjel-

maohjattuun, projektimaiseen, monitoroituun ja evaluoituun hallintatyyliin. Analyysimme pääasiallisena kohteena onkin tasa-arvopolitiikan hallinta, ei niinkään tasa-arvopolitiikan teemat ja ymmärrykset tasa-arvosta. Kysymme, miten julkishallinnon kehittämisspyrkimykset ja valtion muutos, jota on kuvattu siirtymänä hyvinvointivaltiosta kohti kilpailuvaltiota (Kantola ja Kananen 2013) tai strategista valtiota (Elomäki ym. 2016a), näkyvät suomalaisessa tasa-arvopolitiikassa.

Olemme erityisen kiinnostuneita siitä, miten tällä vuosikymmenellä vahvistuneet valtion ja julkishallinnon strategisuutta korostavat diskurssit ja niihin liittyvät uudistukset ovat vaikuttaneet tasa-arvopolitiikan asemaan ja tekemisen tapaan. Miten tasa-arvo-ohjelmien muoto ja tasa-arvon edistämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat 2000-luvulla muuttuneet? Miten nämä muutokset liittyvät laajempiin hallinnan ja hallinnon muutoksiin ja miten ne vaikuttavat tasa-arvopolitiikan mahdollisuuksiin tarttua epäkohtiin ja edistää sukupuolten tasa-arvoa? Esitämme, että Sipilän hallituksen heikossa tasa-arvopolitiikassa on kyse talouskuripolitiikan ja arvokonservatiivisen ideologian ohella pysyvämmästä ilmiöstä: hallinnan tavan muutoksesta, joka työntää sukupuolten tasa-arvoa sivuun politiikan agendalta ja epäpolitisoi tasa-arvoa.

Artikkelimme alkaa teoriaosion, jossa kuvaamme aiemman tutkimuksen pohjalta valtion ja hallinnan muutosta Suomessa sekä uusliberalisoitumisen vaikutusta tasa-arvopolitiikan ehtoihin ja mahdollisuuksiin. Ymmärrämme uusliberalismin foucault'laisittain hallinnan tapana, joka tuo taloutta koskevat arvot ja käytännöt kaikille elämänalueille (Brown 2015, 30; Foucault 1988). Tämän jälkeen esittelemme artikkelissa käyttämämme tutkimusmateriaalin ja lukutavan. Artikkelimme kolme analyysiosiota etenevät yleisestä yksityiskohtaiseen. Ensimmäisessä analyysiosiossa käsittelemme tasa-arvopolitiikkaa osana hallituspolitiikan kokonaisuutta ja pohdimme, kuinka vaatimukset ”strategisemmasta” hallitustyöskentelystä ovat vaikuttaneet tasa-arvokysymysten näkyvyyteen. Toisessa analyysiosiossa tarkastelemme hallituksen tasa-arvo-ohjelmien muotoa ja tapaa, jolla ohjelmat uusintavat ja levittävät manageristisia hyvän hallinnon käytäntöjä. Kolmannessa analyysiosiossa käsittelemme tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteiden muutosta.

Valtion muutos ja uusliberalisoituvataasa-arvopolitiikka

Pohjoismainen hyvinvointivaltio edustaa niin sanottua sosiaalidemokraattista hyvinvointivaltiota, joka perustuu valtion tarjoamalle universaalille turvalle (Esping-Andersen 1999). Suomessa hyvinvointivaltiota on luonnehdittu timanttejakin paremmaksi ystäväksi naiselle (Julkunen 2002), sillä se on tarjonnut naisille mahdollisuuden ansiotyöhön ja sitä kautta taloudelliseen itsenäisyyteen julkisten palvelujen, kuten subjektiivisen päivähoito-oikeuden, ansiosta. Julkinen sektori on myös merkittävä naisten työllistäjä. (Julkunen 2002; Rantalaiho 1994.)

Suomessa muita Pohjoismaita myöhemmin rakennettu hyvinvointivaltio alettiin viimeistään 1990-luvun laman aikana nähdä taloudellisena kustannuseränä (Kantola 2006; Kantola ja Kananen 2013). 1990-lukua onkin pidetty hyvinvointivaltion käännekohtana (esim. Heiskala ja Kantola 2010). Laman varjolla toimeenpantu työ- ja sosiaalipolitiikan suunnanmuutos, johon kuuluivat sosiaalietuuksien tason laskeminen ja aktivoiva, työvoiman tarjontaan keskittyvä työllisyyspolitiikka (Julkunen 2001; Kantola ja Kananen 2013), jatkui 2000-luvulla ja on kiihtynyt 2010-luvun finanssi- ja talouskriisin jälkimainingeissa. Muutokset ovat tehneet valtiosta selvästi aiempaa hankalamman kumppanin naisille ja sukupuolten tasa-arvolle (Elomäki ym. 2016a; Julkunen 2016).

Hyvinvointivaltion alasaajo on pitänyt sisällään myös lukuisia hallinnon uudistuksia. Raija Julkunen (2010, 103) mukaan merkittävimpiä näistä ovat olleet keskusvirastojen purku, operationaalisen vastuun siirtäminen kunnille sekä yritys-elämän johtamisalle ja jäljittelevän uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*, NPM) mukaiset markkinahenkiset uudistukset valtionhallinnossa ja läpi koko julkisen sektorin. NPM-henkiset uudistukset ovat pitäneet sisällään yksityisen sektorin johtamisoppeja (esimerkiksi tulosjohtaminen, laatujohdaminen), keskushallinnossa ja kunnissa hyödynnettyjä kvasimarkkinamalleja (esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli, ulkoistaminen, kilpailuttaminen, palvelusetelit) sekä budjetitieteisiä uudistuksia (esimerkiksi kehysbudjetointi, tulosbudjetointi). Keskeistä näille uudistuksille on ollut uusliberalistinen retoriikka, jossa taloudellisesta tehokkuudesta tulee toiminnan ylin päämäärä (Yliaska 2014).

Yrityssektorin johtamisoppien ja -trendien leviämistä politiikan alueelle on usein nimitetty manage-

rismiksi (esim. Kantola 2006; Klikauer 2015; Pollitt 1993; Saint-Martin 2000). Managerismi on johtanut paitsi uudenlaisten toimintatapojen omaksumiseen julkishallinnossa, myös niin sanottuun konsultokratiaan tai varjohallintaan (esim. Heiskala ja Kantola 2010, 136; Kuusela ja Ylönen 2013; Saint-Martin 2000, 205–206), jossa erilaiset asiantuntijat, kuten konsultit ja johtamisgurut, tunkeutuvat poliittisen vallan alueelle selvityksineen ja suosituksineen. Samaan aikaan poliittiset päättäjät ovat alkaneet nähdä itsensä neutraaleina, rationaalisia ratkaisuja etsivinä managereina pikemmin kuin poliittisten intressien ja ideologioiden edustajina (Kantola 2006), ja erilaisia poliittisia päämääriä on oikeutettu neutraaleiksi miellettyillä manageristisilla toimintatavoilla (Kantola ja Seeck 2011). Poliittisten kysymysten määrittely hallinnollisiksi ongelmiksi rationaalisine ratkaisuineen on johtanut päätöksenteon näennäiseen epäpolitisoitumiseen. Merkillepantavaa on, että taloutta koskevat päätökset ja päämäärät näyttävät manageristisessä diskurssissa neutraaleina ja epäpoliittisina: käytännöllisinä vastauksina käytännöllisiin kysymyksiin (Kantola 2006).

Valtion ja hallinnan muutokset ovat muuttaneet tasa-arvopolitiikan päämääriä, toimijoita, diskursseja sekä työkaluja (esim. Brunila 2009; Julkunen 2016; Kantola ja Squires 2012; Woodward 2003). Kansainvälisesti tasa-arvo esitetään enenevässä määrin talouskasvun ja kilpailukyyn välineenä pikemmin kuin itseisarvona (Elomäki 2015; Kantola ja Squires 2012), ja myös Suomessa rahan kieli ja numeroilla osoitettavat tilastot ja tulokset ovat tasa-arvopuheessa osin korvanneet poliittiset arvot (Kantola ja Saari 2014). Tasa-arvotyötä on tehty yhä enemmän lyhytkestoisten projektien avulla, jotka ovat hajauttaneet vastuuta tasa-arvon edistämisestä julkisilta yksityisille toimijoille (Brunila 2009). Samalla sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, sukupuolivaikutusten arviointi, indikaattorit, monitorointijärjestelmät, hyvät käytännöt ja muut tekniset tasa-arvon edistämisen työkalut ovat tulleet keskeiseksi osaksi tasa-arvopolitiikkaa (esim. Julkunen 2010, Kantola ja Squires 2012). Julkunen (2010, 279) sanoin uudessa poliittisessä tyyliässä ”tasa-arvon edistäminen vaatii naisten taistelun sijaan tiettyjen tekniikkojen hallintaa”.

Tasa-arvopolitiikan teknisten työkalujen on nähty noudattavan uusliberaalin hallinnan logiikkaa (Bacchi ja Eveline 2003; Prügl 2011). Esimerkiksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen nojaa NPM:lle

tyypilliselle ajattelulle, jossa viranomaisille asetetaan uusia tilivelvollisuuksia ja vastuuta valvoa itse omaa toimintaansa (Bacchi ja Eveline 2003, 102–104). Teknisten, hallinnon prosesseja muuttavien työkalujen korostuminen heijastaa myös ajatusta siitä, että valtion tulisi tavaroiden ja palveluiden suoran tuottamisen – tässä tapauksessa tasa-arvon edistämiseen tähtäävien toimenpiteiden – sijaan keskittyä managerointiin (Shields ja Evans 1998, siteerattu Bacchi ja Eveline 2003, 103). Tasa-arvopolitiikan teknistyminen on epäpolitisoinut tasa-arvoa siirtämällä siihen liittyviä arvoja sivuun ja määrittämällä ne hallinnollisiksi menettelytapakysymyksiksi. Monimutkaiset sukupuolten tasa-arvokysymykset onkin jossain määrin pelkistetty yksinkertaisiksi teknisiksi mittauksiksi, joissa tasa-arvon edistymistä osoitetaan ruutuihin piirretyillä rasteilla (Kantola 2010, 125–126, 134; Kantola ja Nousiainen 2012, 137).

Tässä artikkelissa tarkennamme aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa yleiseksi jäänyttä kuvaa hallinnan ja hallinnon muutosten vaikutuksesta suomalaisen tasa-arvopolitiikkaan. Viimeaikaisista hallinnon uudistuksista erityisen kiinnostavia ovat managerististen NPM-uudistuksien perinnettä jatkavat, Sipilän hallituksen ”strategisessa hallitusohjelmassa” aktualisoituneet pyrkimykset muuttaa hallituspolitiikan tekemisen tapaa. Uudistukseen liittyvät puhetavat ja käytännöt rationalisoivat poliittista päätöksentekoa ja julkishallintoa uudella tavalla, strategisuuden käsitteeseen nojaten.

Niin Suomessa kuin kansainvälisestikin yleistynyttä strategisuus-diskurssia ja siihen liittyviä hallintouudistuksia on toistaiseksi tutkittu vähän (ks. Elomäki ym. 2016; Mykkänen 2016). Näemme strategisuuden korostamisen manageristisena uusliberaalin hallinnan tekniikkana ja uusliberalistiselle hallinnalle tyypillisen tehokkuus- ja kilpailukykyajattelun seuralaisena. Tämä artikkeli jatkaa keskustelua *strategisesta valtiosta* ja sen merkityksestä sukupuolten tasa-arvolle ja tasa-arvopolitiikalle (Elomäki ym. 2016). Kysymme, millä tavoin strategisuus uusliberaalin hallinnan tekniikkana työntää tasa-arvoa pois politiikan agendalta ja epäpolitisoi tasa-arvoa.

Aineisto ja menetelmät

Tarkastelemme tasa-arvopolitiikan hallintaa ja sen muutosta ensisijaisesti hallitusten tasa-arvo-ohjelmien kautta. Tasa-arvo-ohjelmat ovat 2000-luvulla

vakiintuneet keskeiseksi tasa-arvopolitiikan linjauksia ohjausasiakirjaksi, jossa määritellään tasa-arvopolitiikan painopistealueet ja toimenpiteet (Holli ja Rantala 2009, 25). Suomen ensimmäinen tasa-arvo-ohjelma kattoi vuodet 1980–1985 ja toinen, Pekingin toimintaohjelmaa toimeenpaneva ohjelma oli voimassa vuosina 1997–1999. 2000-luvulla jokainen hallitus Jätteenmäen/Vanhasen hallituksesta (2003–2007) lähtien on hyväksynyt oman tasa-arvo-ohjelman. Nykymuodossaan hallituskauden alkupuolella valmistellut ja hyväksytyt tasa-arvo-ohjelmat kokoavat yhteen hallituksen toimenpiteitä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Vaikka tasa-arvo-ohjelmista on tullut institutionalisoitunut tapa tehdä tasa-arvopolitiikkaa ja vaikka Pekingin toimintaohjelmakin velvoittaa Suomea sellaisen tekemiseen, on tasa-arvo-ohjelman laatiminen aina erillinen päätös ja hallituksen tahtotilan ilmaus (TASY 2016).

Tasa-arvopolitiikka ei rajoitu tasa-arvo-ohjelmaan. Valtionhallinnossa toteutetaan tasa-arvohankkeita ja valmistellaan sukupuolten tasa-arvoa edistäviä lakeja myös tasa-arvo-ohjelmien ulkopuolella (TASY 2016). Tärkeimpänä tasa-arvopolitiikkaa ohjaavana ja koordinoivana asiakirjana tasa-arvo-ohjelmat kuitenkin kertovat nimenomaan artikkelimme keskeisestä teemasta: tasa-arvopolitiikan hallinnasta ja tekemisen tavasta.

Analyysimme keskittyy 2000-luvulle, vakiintuneiden tasa-arvo-ohjelmien aikaan. Tasa-arvopolitiikkaan liittyvä tutkimusaineistomme koostuu neljästä 2000-luvun tasa-arvo-ohjelmasta – Vanhanen I (2004–2007), Vanhanen II (2008–2011), Katainen (2012–2015) ja Sipilä (2016–2019) – sekä niiden seuranta-asiakirjoista (väli- ja loppuraportit), hallituksen tasa-arvoselonteosta (2010), jonka tavoitteena oli vahvistaa tasa-arvopolitiikan pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta, sekä hallitusohjelmien tasa-arvokirjauksista. Peilaamme tasa-arvopolitiikan roolia ja käytäntöjä strategisuus-diskurssin yleistymistä ja omaksumista kartoittavaan aineistoon, joka koostuu kahden 2010-luvun hallinnon kehittämishankkeen – hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi- ja kehittämishanke (KOKKA) ja valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke (OHRA) – loppuraporteista (VNK 2011; VM 2014) ja hankkeiden taustalla olevista selvityksistä (OECD 2010; Määttä ja Sitra 2010; VM 2011; Doz ja Kosonen 2014). Tämän lisäksi hyödynnämme taustoittavana materiaalina tasa-arvo-ohjelmien laadinnasta ja koordinoimista vastaavan, sosiaali- ja terveysministeriöön si-

joitetun Tasa-arvoyksikön (TASY) toimijoiden haastattelua (TASY 2016)¹.

Analysoimme aineistoamme diskursiivisen lähestymistavan avulla (Griffin 2009; 2015; Lombardo ym. 2009). Ymmärrämme tasa-arvo-ohjelmat diskursiivisina muodostelmina, jotka määrittelemällä ja rajaamalla tasa-arvopolitiikan toimijoita, päämääriä ja keinoja samalla tuottavat tasa-arvopolitiikkaa. Tämä tapahtuu paitsi suhteessa siihen, miten sukupuoli ja tasa-arvo kulttuurissamme ja yhteiskunnassamme ymmärretään, myös suhteessa hallinnan ja hallinnon muuttuviin käytäntöihin (Griffin 2015). Sukupuolten tasa-arvo ja tasa-arvopolitiikka voidaan määritellä hyvin erilaisin tavoin ja erilaisia tarkoituksia varten (Lombardo ym. 2009; Ylöstalo 2012). Käytämme diskursiivista lähestymistapaa jäljittämään niitä tapoja, joilla sukupuolten tasa-arvo taipuu ja taivutetaan uusliberalistisen hallinnan, etenkin strategisuuden, sanastoon ja käytäntöihin ja analysoimme, mitä tasa-arvolle ja tasa-arvopolitiikalle tässä prosessissa tapahtuu. Paitsi hegemonisia diskursseja tarkastelemme myös säröjä näissä diskursseissa ja etsimme sitä kautta tasa-arvopolitiikan mahdollisuuksia haastaa uusliberalistista hallintaa.

Strateginen hallintouudistus, hallituspolitiikka ja tasa-arvopolitiikka

Aloitamme analyysin tarkastelemalla tasa-arvopolitiikkaa osana hallituspolitiikan kokonaisuutta ja tuomalla esiin, miten hallitustyöskentelyn strategisuuden korostaminen on vaikuttanut tasa-arvopolitiikan asemaan. Esitämme, että tasa-arvopolitiikan rooli on kaventunut hallituspolitiikan muutosten myötä.

Hallitusohjelmiin alettiin lisätä tasa-arvotavoitteita 1990-luvulla. Samaan aikaan ohjelmat pidentyivät ja tulivat yksityiskohtaisemmiksi ja niiden poliittinen painoarvo kasvoi. (TASY 2016.) Lipposen I hallitus (1995–1999) oli ensimmäinen, joka sisällytti hallitusohjelmaan sukupuolten tasa-arvoa koskevia kirjauksia. Lipposen II hallitus (1999–2003) puolestaan sisällytti ensimmäisenä ohjelmaansa erillisen osion sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Samalla asetettujen tasa-arvotavoitteiden määrä lisääntyi. Jätteenmäen hallituksen (2003) ohjelmassa, joka Jätteenmäen erottua siirtyi Vanhasen I hallituksen (2003–2007) ohjelmaksi lähes sellaisenaan, sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tavoitteita

ja toimenpiteitä asetettiin ennätysmäärä johtuen Jätteenmäen ja naisministerien määrätietoisesta toiminnasta (Kantola ja Holli 2007, 88). Lisäksi siinä sitouduttiin erillisen tasa-arvo-ohjelman tekemiseen. Sipilän hallituksen ”strateginen hallitusohjelma” oli ensimmäinen hallitusohjelma sitten 1990-luvun, jossa ei ollut tilaa sukupuolten tasa-arvolle.

Hallitusohjelmat ovat kansainvälisten sopimusten² ohella olleet tärkeä tasa-arvo-ohjelmien sisältöä määrittävä tekijä. Tasa-arvo-ohjelmien 2004–2007 ja 2008–2011 tavoitteeksi määriteltiin nimenomaan hallitusohjelman tasa-arvotavoitteiden toteuttaminen (STM 2005, 11; STM 2011, 13). Tasa-arvo-osioiden ohella hallitusohjelmista on poimittu tasa-arvo-ohjelmiin myös muita sukupuolten tasa-arvon kannalta relevantteja asioita (TASY 2016). Vaikka Sipilän hallitusohjelma ei edeltäjistään poiketen sisältänyt tasa-arvotavoitteita, ohjasi se tasa-arvo-ohjelman valmistelua. Tasa-arvo-ohjelmaan poimittiin hallitusohjelmassa mainittuja sukupuolten tasa-arvoa sivuavia teemoja (vanhemmuuden tukeminen eron jälkeen, perheystävälliset käytännöt työpaikoilla) sekä viitteitä isoihin yhteiskunnallisiin uudistuksiin. Hallitusohjelma ohjasi tasa-arvo-ohjelmien tekoa myös antamalla viitteitä siitä, mitä tasa-arvokysymyksiä hallitus todennäköisesti ei ottaisi agendalleen. (TASY 2016.)

Hallitusohjelmat ovat 1990-luvun lopulta lähtien muokkautuneet yksityiskohtaisista ohjausasiakirjoista kohti visionomaista tahdonilmausta, jossa esitellään keskeiset hallituskauden teemat. Tämä kehitys kulminoitui toukokuussa 2015 hyväksytyssä Sipilän hallituksen ”strategisessa hallitusohjelmassa”, joka poikkesi edeltäjistään niin sisältönsä kuin laadintaprosessin suhteen. Uuden hallitusohjelmaformaatin alkuperä on jäljitettävissä 1980-luvulla aloitettuihin julkishallinnon uudistuksiin ja 1990-luvulla lisääntyneisiin pyrkimyksiin tehostaa hallituspolitiikan johtamista ja toimeenpanoa. (Mykkänen 2016, 229–230.) 2010-luvulla KOKKA-hanke (2010–2011) (VNK 2011) ja sen manttelinperijä OHRA (2013–2014) (VM 2014) suosittelivat tulevia hallituksia lisäämään hallitustyöskentelyn ”strategisuutta” ja ”tehokkuutta”. Hankkeet saivat vaikutteita OECD:n Suomen hallinnon maa-arvioinnista, jonka keskeinen käsite ”strateginen ketteryyss” oli poimittu business-kirjallisuudesta ja sovitettu julkishallinnon kontekstiin (OECD 2010, 12). Myös Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on ollut aktiivisesti mukana strategisuus-diskurssin luomisessa ja yllä-

pitämisessä ja esittänyt suosituksia hallitustyöskentelyn strategisuuden lisäämiseksi (Mykkänen 2016, 233–234; ks. Määttä ja Sitra 2010; Doz ja Kosonen 2014). Kataisen hallitus (2011–2014) toteutti KOKKA-hankkeen ehdotukset vain osittain, mutta Sipilän hallitus omaksui monet OHRAn ja Sitran hallitusneuvotteluja ja hallitusohjelmaa koskevat suositukset sellaisenaan. Toimeenpannut uudistukset korvaavat hallinnonala-ajattelun rajatulla määrällä laajoja poikkihallinnollisia politiikkatavoitteita ja asettavat muut politiikkasäällöt talouden raamiin (Elomäki ym. 2016).

Näemme strategisuus-diskurssin ja siihen liittyvien hallitustyöskentelyn uudistusten muuttaneen tasa-arvopolitiikan ja muun hallituspolitiikan suhdetta kahdella ongelmallisella tavalla. Ensinnäkin pyrkimykset strategisuuteen näyttävät johtaneen tasa-arvopolitiikan välineellistämiseen. Siinä missä hallitusohjelmien tasa-arvokirjaukset 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa valjastivat hallitusohjelmat tasa-arvopolitiikan välineiksi, 2010-luvulla tasa-arvopolitiikka on alettu nähdä keinona hallituksen päätavoitteiden saavuttamiseen. Kataisen hallituksen tasa-arvo-ohjelman mukaan “[t]asa-arvo-ohjelman toimet edistävät hallitusohjelman kolmea painopistettä: köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, julkisen talouden vakauttaminen sekä kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistaminen” (STM 2012, 11–12). Myös Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman ilmoitetaan tukevan hallitusohjelmatavoitteiden saavuttamista: “[t]asa-arvon vahvistuminen on edellytys hallitusohjelman keskeisten tavoitteiden – työllisyyden, osaamisen ja hyvinvoinnin kasvun – saavuttamiselle (STM 2016, 3).”

Tapa, jolla Kataisen ja Sipilän tasa-arvo-ohjelmat välineellistävät tasa-arvopolitiikkaa hallituksen isojen linjojen edistäjäksi, palautuu edellä mainittuihin hallinnon kehittämishankkeisiin. OHRAn keskeinen ajatus oli, että ”muut prosessit ohjataan tukemaan hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamista” (VM 2014, 5). Sukupuolten tasa-arvolle jää uudessa politiikkaohjausmallissa päätavoitteiden kirittäjän rooli. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tasa-arvo-ohjelmien laadintaa on ohjannut pikemmin tarve *esittää* tasa-arvopolitiikka ja tasa-arvo-ohjelma hallituksen yleisiä prioriteetteja tukevana kuin ymmärrys tasa-arvopolitiikan mahdollisuuksista esimerkiksi työllisyyden edistämisessä. Vaikka työllisyysasteen kasvataminen on yksi Sipilän hallituksen keskeisistä ta-

voitteista, ei se ole puuttunut pienten lasten äitien matalaan työllisyysasteeseen.

Sipilän hallitusohjelma, joka edeltäjistään poiketen ei sisällä tasa-arvotavoitteita tai toimenpiteitä, havainnollistaa toisen strategiseen politiikan tekemisen tapaan liittyvän ongelman: tasa-arvo politiikka-alueena on vaarassa kadota isoihin teemoihin ja hankkeisiin keskittyvän hallituspolitiikan agendalta. Tasa-arvon katoaminen hallitusohjelmasta on jäljittävissä kehittämishankkeiden, OECD:n ja Sitran suosituksiin tiivistä hallitusohjelmasta, jossa tulisi keskittyä muutamaa keskeiseen, horisontaaliseen politiikkatavoitteeseen ja välttää yksityiskohtaisten toimien määrittelyä. Isoihin linjauksiin keskittyvä hallituspolitiikan teon tapa herättää kysymyksen siitä, onko tasa-arvo tarpeeksi suuri yhteiskunnallinen kysymys tullakseen huomatuksi päämääränä itsessään tai edes tullakseen integroiduksi muihin isoihin teemoihin.

Tasa-arvo-ohjelmista vastaavan TASY:n viranomaisten mukaan strategisuus-diskurssi ja siihen liittyvät hallituspolitiikan uudistukset voivat myös luoda uusia mahdollisuuksia tasa-arvon edistämiseksi. Nämä mahdollisuudet liittyvät poikkihallinnollisuuden korostumiseen. Strategisuutta korostavat hallituspolitiikan kehittämishankkeet ja selvitykset näkevät yhtenä valtionhallinnon ongelmana ”siiloutumisen”, joka estää yhteistyön ja resurssien liikkuvuuden hallinnonalojen välillä (esim. Doz ja Kosonen 2014, 4; VM 2010, 17; VNK 2011, 11). Ratkaisuksi suositellaan poikkihallinnollisia prioriteettiteemoja ja politiikkakokonaisuuksia (esim. VNK 2011, 8–9). Poikkihallinnollisia kokonaisuuksia on ollut kaikissa tarkasteluajanjakson hallitusohjelmissa, mutta vasta Sipilän hallitusohjelma rakentuu täysin poikkihallinnollisten prioriteettiteemojen ja niiden alaisten ”kärkihankkeiden” ympärille.

Poikkihallinnollisuuden ideaali ei ole tasa-arvopolitiikalle vieras: tasa-arvo-ohjelmissa on puhuttu poikkihallinnollisuudesta tarkasteluajanjakson alusta lähtien. Esimerkiksi tasa-arvo-ohjelma 2004–2007 korostaa, että ”sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ulottuu kaikille eri hallitusohjelman osa-alueille ja on siten vahvasti poikkihallinnollinen tavoite” (STM 2005, 11). Poikkihallinnollisuuden ihanne on ohjelmissa läsnä myös siten, että tasa-arvon edistämisen korostetaan olevan kaikkien ministeriöiden vastuulla ja ohjelmien toimenpiteet on levitetty useampien ministeriöiden toteutettaviksi. Lisäksi ohjelmat sisältävät toimenpiteitä, joiden to-

teuttaminen vaatii useamman ministeriön yhteistyötä. Poikkihallinnollisuuden näkökulmasta tasa-arvo-ohjelmat ovat jo 2000-luvun alusta lähtien leviittäneet strategisuuteen liitetyjä hallinnon käytäntöjä tasa-arvopolitiikkaan.

Tasa-arvo-ohjelmista vastaavat henkilöt näkevät, että strategisuuden korostumisen myötä vahvistunut poikkihallinnollisuuden idea voi edesauttaa tasa-arvonäkökulman ja -tavoitteiden sisällyttämistä isoihin hankkeisiin jo alusta lähtien. Aito poikkihallinnollisuus saattaisi myös parantaa yhteistyötä vaativien tasa-arvotemojen, kuten naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisemisen, edistämistä. (TASY 2016.)

Kuten yllä esitimme, strategisuus-diskurssi ja siihen liittyvä hallituspolitiikan uudistus ovat kuitenkin kaventaneet tasa-arvopolitiikan roolia ja vähentäneet tasa-arvopolitiikan näkyvyyttä hallituspolitiikan kokonaisuudessa. Poikkihallinnollista tasa-arvopolitiikkaa ei nähdä omana ”kärkihankkeenaan”, vaikka Sipilän hallituksen omaksuma strategisuus-diskurssi tämän sallisikin.

Tasa-arvo-ohjelma hyvänä ja strategisena hallintona

Tässä osiossa tarkastelemme tasa-arvo-ohjelmien muotoa ja luemme ohjelmia uusliberaalin hallinnan logiikan mukaisina teknisinä hallinnan ja manageroinnin välineinä. Esitämme, että manageristisiin hyvän hallinnan tekniikoihin keskittyminen epäpolitisoi sukupuolten tasa-arvoa ja saattaa tukea ja legitimoida arvokonservatiivisia pyrkimyksiä tasa-arvon sivuuttamiseen.

Tasa-arvo-ohjelmissa ja niiden seuranta-asiakirjoissa korostuu ajatus tasa-arvopolitiikan hallittavuudesta ja johdettavuudesta. Nostamme tähän liittyen esiin neljä hyvään hallintoon ja manageristisiin liitettyä piirrettä, jotka ovat olleet tärkeä osa tasa-arvopolitiikan tekemisen tapaa kautta 2000-luvun: prioriteettien valikointi, selkeät tavoitteet, konkreettiset keinot sekä tulosten mittaaminen. Nämä neljä piirrettä ovat keskeisessä asemassa myös viime vuosina vahvistuneessa strategisuus-diskurssissa ja sen innoittamassa hallituspolitiikan uudistuksessa.

Prioriteettien valikointi näkyy tasa-arvo-ohjelmissa pyrkimyksinä rajata teema-alueiden ja toimenpiteiden määrää. Tasa-arvo-ohjelmien laajuus on vaihdellut sekä teema-alueiden että toimenpiteiden määrän osalta. Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-

ohjelma (2004–2007) ja Kataisen hallituksen ohjelma (2012–2015) olivat laajoja: edellinen sisälsi 89 toimenpidettä 13 teema-alueella ja jälkimmäinen 68 toimenpidettä kymmenellä teema-alueella. Vanhasen II hallituksen tasa-arvo-ohjelma (2008–2011) ja Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelma (2016–2019) ovat merkittävästi suppeampia. Edellisessä oli alun perin seitsemän teema-alueita ja 28 toimenpidettä, mutta väliarvioinnissa lisättiin yksi teema-alue ja toimenpiteiden määrä nousi 31:een. Sipilän tasa-arvo-ohjelma on kaikkein suppein: teema-alueita on kuusi, toimenpiteitä 30.

Näemme ohjelmien laajuuden vaihtelun kertovan kamppailusta, jossa vastakkain asettuvat yhtäältä kansainväliset tasa-arvon edistämisen velvoitteet ja tutkimustieto, toisaalta manageristiset pyrkimykset hyvään ja ”strategiseen” hallintoon. Vanhasen I hallituksen ohjelman laajuus johtui pyrkimyksistä vas-

tata hallitusohjelman kirjausten lisäksi Pekingin toimintaohjelman velvoitteisiin (STM 2011, 15). Vuosien 2012–2015 tasa-arvo-ohjelmaan puolestaan vaikutti kahta vuotta aiemmin hyväksytty valtioneuvoston tasa-arvoselonteko (STM 2010), joka pyrki laventamaan tasa-arvopolitiikan alaa. Tutkimustietoon nojaavan selonteon tavoitteena oli ”kiinnittää huomiota laaja-alaisesti Pekingin ohjelmaan, jotta tulevaisuudessa entistä vahvemmin nostettaisiin tasa-arvopolitiikan agendalle sellaisia teemoja kuin esimerkiksi köyhyys ja talouspolitiikka” (emt., 13). Tasa-arvoselontekoa seuraten tasa-arvo-ohjelma 2012–2015 nostikin esiin uusia teemoja.

Suppeampia tasa-arvo-ohjelmia on puolestaan perusteltu toimeenpanoon ja seurantaan liittyvillä käytännön syillä. Edeltäjänsä selvästi kapeamman vuosien 2008–2011 ohjelman loppuraportin mukaan “[o]hjelman laatimisessa on ratkaistava se, nouda-

Taulukko 1: Tasa-arvo-ohjelmien laajuus

	2004–2007	2008–2011	2012–2015	2016–2019
Teemat	13	7 (+1 lisää väli raportissa)	9	6
Toimenpiteet	89	31	68	30
Teemat (toimenpiteet)	1 Tasa-arvolaki (2) 2 Työelämä (27) 3 Päätöksenteko (4) 4 Naisiin kohdistuva väkivalta, prostituutio, naiskauppa (13) 5 Koulutus (4) 6 Kulttuuri, liikunta ja nuorisopolitiikka (5) 7 Media (1) 8 Terveys (2) 9 Naistutkimus ja tasa-arvotieto (3) 10 Miehet (3) 11 Valtavirtaistaminen, resurssit, henkilöstöpolitiikka (9) 12 Alueellinen kehitys (3) 13 Kansainvälinen ja EU-yhteistyö (12)	1 Valtavirtaistaminen (8) 2 Palkkaerot (4) 3 Naisten urakehitys (4) 4 Koulutus (4) 5 Työn ja perheen yhteensovittaminen (2) 6 Naisiin kohdistuva väkivalta (3) 7 Tasa-arvotyön resurssit (2) 8 Media (3)	1 Valtavirtaistaminen (12) 2 Tasa-arvolaki (7) 3 Työelämä ja työn ja perheen yhteensovittaminen (8) 4 Naisten urakehitys ja yksityisen sektorin päätöksenteko (6) 5 Koulutus ja tutkimus (9) 6 Demokratia ja kansalaisvaikuttaminen, kotouttaminen (3) 7 Talouspolitiikka (1) 8 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja lähisuhde- ja perheväkivalta (14) 9 Tasa-arvotyön kehittäminen (6)	1 Työelämä (8) 2 Työn ja perheen yhteensovittaminen ja vanhemmuus (6) 3 Koulutus ja liikunta (6) 4 Naisiin kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta (3) 5 Miesten hyvinvointi ja terveys (3) 6 Valtavirtaistaminen (4)

tetaanko Pekingin toimintaohjelman hallituksille antamaa velvoitetta kahdentoista painopistealueen kattamisesta. Siltä pohjalta ohjelmasta tulee helposti varsin laaja ja siten sen toimeenpano ja seuraaminen voi olla työlästä” (STM 2011, 16). Myös vuosien 2012–2015 laajan ohjelman pitäminen kasassa oli koettu vaikeaksi, ja Tasa-arvovyksikkö tavoitteli siksi Sipilän hallitukselle teemoiltaan suppeampaa tasa-arvo-ohjelmaa (TASY 2016). Strategisuus-diskursille ja Sipilän hallituksen toteuttamalle hallitustyöskentelyn uudistukselle keskeinen ajatus strategisista linjauksista ja kapeasta määrästä keskeisiä prioriteetteja (esim. VM 2014, 5; VNK 2011, 8) on siten ollut osa tasa-arvopolitiikan tekemisen tapaa jo pitkään.

Prioriteettien asettamiseen liittyy tasa-arvon näkökulmasta ongelmia. Pyrkimys rajattuun määrään teemoja jättää sivuun monia tasa-arvo-ongelmia sekä kansainvälisiä ja kotimaisia velvoitteita edistää sukupuolten tasa-arvoa tietyillä alueilla. Sipilän tasa-arvo-ohjelma (STM 2016) ei esimerkiksi mainitse Pekingin toimintaohjelman ja tasa-arvoselonteon teemoista korkeakoulutusta ja tutkimusta, tasa-arvoviranomaisten asemaa ja resursseja, poliittista päätöksentekoa, tasa-arvolainsäädäntöä ja köyhyyttä.

Toinen tasa-arvo-ohjelmissä näkyvä hyvän hallinnon piirre on tavoitteiden asettaminen, josta on tarkasteluajanjaksolla tullut suunnitellumpaa ja tarkempaa. 2000-luvun kaksi ensimmäistä tasa-arvo-ohjelmaa rakentuivat hallitusohjelmien tasa-arvotavoitteiden ympärille. Vuoden 2010 tasa-arvoselonteko asetti tasa-arvopolitiikalle vuoteen 2020 ulottuvat pitkän tähtäimen linjaukset, joiden oli määrä ”antaa välineitä tulevien hallitusten tasa-arvo-ohjelmien laatimiseen” (STM 2010, 11). Kataisen hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa tasa-arvoselonteko näkyi selvästi: tasa-arvoselonteon tavoitteista tuli tasa-arvo-ohjelman tavoitteita.

Tavoitteenasettelu on tärkeässä roolissa myös Sipilän hallituksen ”strategisessa hallitusohjelmassa”, joka asetti hallituskauden tavoitteiden ohella pitkän tähtäimen vision tulevaisuuden Suomesta. Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelma sisältää hallitusohjelman esimerkin mukaisesti sekä pidemmän aikavälin että hallituskauden tavoitteita, ja pääministeri Sipilän ja tasa-arvoasioista vastaavan ministeri Juha Rehulan allekirjoittama esipuhe korostaa, että ohjelman asettamien ”tavoitteiden saavuttaminen on realistista” (STM 2016, 2). Vaade hallituskaudella saavutettavissa olevista tavoitteista johtaa lähes väistämättä siihen, että isommat kysymykset rakenteista ja niiden muut-

tamisesta jäävät pitkän tähtäimen tavoitteisiin ja siten hallituksen toimenpiteiden ulottumattomiin. Sipilän hallituksen strategisuus-diskurssiin liittyvä tapa erotella lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita saattaa siten muodostua tasa-arvon pitkäjänteisen ja kunnianhimoisen edistämisen esteeksi.

Kolmas tasa-arvo-ohjelmien muotoa ohjaava manageristinen tekniikka on keskittyminen konkreettisiin toimenpiteisiin. Sipilän tasa-arvo-ohjelman esipuheessa todetaan, että ”[h]allitusohjelman luonnetta mukaillen tasa-arvo-ohjelmasta on pyritty tekemään tiivis, konkreettisiin toimiin keskittyvä kokonaisuus [...]” (STM 2016, 2). Pyrkimys konkreettisuuteen ei kuitenkaan ole strategisuus-diskursin tuomisia, vaan se on määrittänyt tasa-arvo-ohjelmia koko tarkasteluajanjakson ajan. Jo tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 johdannossa todetaan, että “[o]hjelmasta on pyritty tekemään konkreettinen hallituskaudella toteutettaviin tai käynnistettäviin toimenpiteisiin keskittyvä tiivis asiakirja” (STM 2005, 11). Konkreettisuusvaateesta johtuen tasa-arvo-ohjelmat ovat keskittyneet toteutettavien toimenpiteiden listaamiseen. Kataisen hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa lukuun ottamatta niissä ei ole juuri analysoitu tasa-arvon nykytilaa, kuvattu tasa-arvo-ongelmia ja niiden syitä, määritelty, mitä tasa-arvolla tarkoitetaan tai pohdittu, miksi tasa-arvopolitiikkaa tehdään.

Konkreettisuuspyrkimykset heijastavat managerismiin liitettyä pragmatismia: asiat ymmärretään käytännöllisinä eikä poliittisina ongelmina ja niihin etsitään käytännöllisiä ja tehokkaita ratkaisuja (vrt. Kantola 2006). Keskittyminen konkreettisiin toimenpiteisiin ja ratkaisuihin epäpoliittisoi ja neutralisoi potentiaalisesti kiistanalaisia kysymyksiä ja yksinkertaistaa monimutkaisia tasa-arvo-ongelmia. Keskittyminen toimenpiteisiin ja analyysiin puute herättää myös kysymyksen siitä, voiko tavoitteiden asettaminen ja keinojen valinta olla tuloksekasta, jos samalla ei läpinäkyvästi analysoida sitä, mistä ongelmat johtuvat. Tasa-arvopolitiikassa konkreettisuus on kuitenkin myös realismia. Ellei tavoitteita konkretisoida toimenpiteiksi ja vastuuteta, ei niiden asettamisesta välttämättä seuraa mitään.

Neljäs tasa-arvo-ohjelmia manageristisiin käytäntöihin linkittävä piirre liittyy tasa-arvopolitiikan seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen. Seuranta on alusta lähtien kuulunut tasa-arvo-ohjelman formaattiin, ja jokaisesta 2000-luvun ohjelmasta on laadittu sekä väli- että loppuraportti.

2010-luvulla etenkin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimeenpanon seuranta on kehitetty (Elomäki 2014), ja tasa-arvo-ohjelmien laadinnassa on pyritty siihen, että toimenpiteiden toimeenpanoa ja vaikuttavuutta voidaan arvioida (TASY 2016). Seurannassa on tarkasteltu lähinnä sovittujen toimenpiteiden toteutumista (esim. STM 2007; 2011; 2015). Tasa-arvopoliitikan tulosten ja vaikuttavuuden arviointi on tullut agendalle tasa-arvoselonteon myötä, jossa todettiin, että “[t]asa-arvopoliitikan arviointi haastaa kysymään, millaisilla keinoilla ja työnjaolla tasa-arvopoliitikassa päästään parhaisiin ja kestävimpiin tuloksiin” (STM 2010, 25). Vuonna 2017 onkin määrä aloittaa indikaattoreiden kehittäminen tasa-arvopoliitikan tulosten mittaamiseksi (TASY 2016).

Tasa-arvopoliitikan seurantaprosessissa ei välttämättä ole tilaa tavoitteiden ja toimenpiteiden uudelleenarvioinnille. Esimerkiksi tasa-arvo-ohjelman 2012–2015 loppuraportissa todetaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyen, että ”ohjeistus, lisääntynyt koulutus ja uudet valtavirtaistamisen rakenteet eivät ole lisänneet sukupuolivaikutusten arvioinnin määrää merkittävästi. Kaikissa ministeriöissä sukupuolivaikutuksia erittelevien lakiesitysten määrä ja osuus vaihtelevat vuosittain, eikä tasaisesta edistymisestä ole näyttöä” (STM 2015, 15–16). Loppuraportissa ei kuitenkaan pohdita uusien toimenpiteiden tarvetta. Seuraava tasa-arvo-ohjelma jatkaakin valtavirtaistamista tutuilla toimenpiteillä, erityisesti sukupuolivaikutusten arvioinneilla (STM 2016, 9).

Seuranta, mittaaminen ja vaikuttavuuden arviointi ovat uusliberaalien hallinnon muutosten myötä tulleet yhä tärkeämmiksi hallinnon työkaluiksi (Kantola ja Squires 2012; Woodward 2003). Tähän kehitykseen liittyy tasa-arvopoliitikan näkökulmasta myös riskejä. Seuranta- ja arviointivälineistö vaikuttaa siihen, millaisia tavoitteita voidaan asettaa ja millaisin toimenpitein niihin pyritään. Mittaamisen ja tulosten näyttämisen tarve saattaa johtaa siihen, että tavoitteet laaditaan numeerisiksi ja helposti todennettaviksi ja että toimenpiteistä tehdään helposi mitattavia.

Manageristisiin hyvän hallinnon periaatteisiin liittyvät vaateet priorisoinnista, realistisista tavoitteista, konkreettisista toimista sekä tulosten mittaamisesta ovat siten jo pitkään määrittäneet tasa-arvo-ohjelmia, ja viimeaikaiset strategisuutta korostavat julkishallinnon muutokset ovat kiihdyttäneet tätä

kehitystä. Näemme tässä kaksi keskeistä ongelmaa. Ensinnäkin riskinä on tasa-arvon epäpoliittisoituminen, kun tasa-arvoon liittyvät poliittiset kysymykset määrittyvät hallinnan ja manageroinnin ongelmiksi (ks. Heiskala ja Kantola 2010, 136). Tasa-arvo-ohjelmien manageristinen formaatti muuntaa tasa-arvopoliittikkaa intressittömäksi ohjauspuheeksi, jossa korostuvat analyysin ja ongelmien identifioimisen sijaan saavutettavissa olevat tavoitteet ja konkreettiset keinot. Tämä tekee vaikeaksi tehdä tasa-arvopoliittikkaa tavalla, joka kyseenalaistaisi uusliberalistisen hallinnan ja siihen liittyvät poliittiset tavoitteet. Se myös rajoittaa tasa-arvopoliitikan mahdollisuuksia tavoitella radikaalia muutosta, esimerkiksi murtaa hoivaan liittyviä sukupuolittuneita jakoja.

Toiseksi pyrkimykset strategiseen, hyvään hallintoon saattavat tukea arvokonservatiivisia pyrkimyksiä sivuuttaa sukupuolten tasa-arvo, kun neutraaleiksi mielletyt manageristiset hallinnon käytännöt auttavat oikeuttamaan erilaisia poliittisia tavoitteita (Kantola 2006; Kantola ja Seeck 2011). Kysymys on relevantti etenkin Sipilän oikeisto-konservatiivisen hallituksen tasa-arvopoliitikan yhteydessä. Vanhemmuuden jakaminen ja perhevapaiden kehittäminen ovat olleet tärkeä osa aiempia tasa-arvo-ohjelmia (esim. STM 2012, 21) ja tasa-arvoselontekoa (STM 2010, 19, 42), mutta Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta nämä teemat puuttuvat lähes kokonaan. Hoivavastuun jakamiseen viitataan ainoastaan pitkän tähtäimen, ei hallituskauden, tavoitteissa. Toimenpidetasolla hoivan epätasainen jakautuminen identifioidaan lähinnä maahanmuuttajaperheiden ongelmaksi (STM 2016, 4, 5), eikä perhevapaiden uudistamista mainita lainkaan. Ideologisesta kamppailusta hallituspuolueiden välillä kertoo paitsi kiistely perhevapaaudistuksesta (esim. Soini 6.5.2016 ja Kokoomus 6.5.2016) myös tapa, jolla tasa-arvo-ohjelman teema-alueet ovat poliittisen valmistelun aikana muuttuneet. Syyskuussa 2015 sidosryhmille järjestetyssä tasa-arvo-ohjelmatyöpajassa yksi käsitellyistä teema-alueista oli ”hoivavastuun jakautuminen” (STM 2015). Tasa-arvo-ohjelman hyväksymiseen mennessä tämän teeman oli korvannut työn ja perheen yhteensovittamisen ja vanhemmuuden tukeminen (STM 2016, 5).

Sipilän hallituksen omaksumaan strategisuusdiskurssiin ja toimeenpanemiin hallintouudistuksiin liittyvä vaatimus rajatusta määrästä tavoitteita merkitsee sitä, että tiettyjen teemojen poisjättäminen tasa-arvo-ohjelmasta kehystyy tekniseksi vaatimuk-

seksi pikemmin kuin ideologiseksi ja poliittiseksi päätökseksi. Myös pitkän ja lyhyen tähtäimen tavoitteiden erottelu tukee arvokonservatiivisia pyrkimyksiä tasa-arvopolitiikan heikentämiseen. Sipilän hallitus ei Kataisen hallituksen tapaan rakentanut tasa-arvotavoitteitaan tasa-arvoselonteon linjauksille, vaan jätti konflikteja aiheuttavat teemat pitkän tähtäimen tavoitteisiin. Strategisuuteen ja hyvään hallintoon vetoaminen toimii tasa-arvopolitiikan heikentämispyrkimyksiä legitimoivana argumenttina. Strategisuusretoriikasta ja siihen liittyvistä toimintatavoista muodostuva silotettu pinta peittää alleen tasa-arvopolitiikkaan liittyvät konfliktit ja ideologiset erimielisyydet.

Toimenpiteet: tasa-arvon edistämisestä tasa-arvon hallintoon

Tässä osiossa tarkastelemme tasa-arvo-ohjelmiin sisältyneitä toimenpiteitä ja niiden muutosta. Esitämme, että tasa-arvopolitiikkaa luonnehtii hallinnollistuminen, jonka myötä tasa-arvonäkökulmien integrointi hallinnon prosesseihin sekä olemassa oleviin toimenpiteisiin ja ohjelmiin on osittain korvannut erityistoimet sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi.

Tasa-arvo-ohjelmiin kirjatut toimenpiteet ovat erityyppisiä. Niihin kuuluu esimerkiksi koulutusta ja ohjeistusta, tutkimuksia ja selvityksiä, tasa-arvotyön rakenteiden ja verkostojen luomista sekä tasa-arvohankkeita ja ohjelmia. Vaikka sosiaalietuuksien ja julkisten palveluiden merkitys suomalaisessa tasa-arvopolitiikassa on ollut historiallisesti vahva (Julkunen 2010, 261–262), 2000-luvun tasa-arvo-ohjelmissa etuuksiin ja palveluihin liittyviä toimenpiteitä on vain vähän. Nämä ovat liittyneet lähinnä perhevapaisiin ja väkivaltaa kokeneiden naisten palveluihin. Huomio tukee näkemystä, jonka mukaan suomalainen tasa-arvopolitiikka on siirtynyt pois sosiaalipoliittisesta vaiheesta (Julkunen 2010; Kantola ym. 2012; Pylkkänen 2007).

Toimenpiteisiin kuuluu myös lukuisia hallinnollisia käytäntöjä: toimenpidevaihtoehtojen selvittämistä, hallinnollisten prosessien seuraamista ja arviointia sekä tasa-arvon integroimista jo olemassa oleviin hankkeisiin ja ohjelmiin. 2000-luvulla hallinnolliset käytännöt saavat yhä enemmän tilaa tasa-arvo-ohjelmien toimenpidearsenaalissa. Näemme toimenpiteiden hallinnollistumisen toteutuvan eri-

tyisesti kolmen tendenssin välityksellä: ohjelmia ohjaa selvityskulttuuri, seurantaan ja arviointiin liittyvät toimenpiteet lisääntyvät sekä tapahtuu siirtymä erityistoimista kohti valtavirtaistamislogiikan mukaisia toimia.

Tasa-arvo-ohjelmien perusteella 2000-luvun tasa-arvopolitiikalle on ollut ominaista selvityskulttuuri: kaikissa ohjelmissa on useita toimenpiteitä, joissa selvitetään joko työryhmän tai selvityshenkilön toimin tai viranomaistyönä toiminnan tarvetta ja kehitetään uusia keinoja. Esimerkiksi perhevapaalainsäädännön uudistamisen eri aspekteja on selvitetty sekä vuosien 2004–2007, 2008–2011 että 2012–2015 tasa-arvo-ohjelmissa, ja puhe uudistuksen selvittämisen tarpeesta jatkuu tätä artikkelia kirjoitettaessa. Tasa-arvo-ohjelmissa selvitykset näyttävät päämääränä itsessään ja antavat vaikutelman tekemisestä ilman varsinaisia tekoja.

Selvityttäminen on kuitenkin tarkasteluajanjaksoilla menettänyt merkitystään tasa-arvopolitiikan keinona. Siinä missä lähes viidennes Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä liittyi asiointitilan ja toimenpiteiden selvittämiseen, vain kymmenesosa Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimenpiteistä on toimenpidevaihtoehtojen selvittämistä. Selvityskulttuurin korvaa osittain Sipilän hallituksen mainostama ja niin ikään strategisuuteen liittyvä ”kokeilukulttuuri”. Ohjelman toimenpiteisiin sisältyy kuntatasolla tehtäviä kokeiluja opinto-ohjauksen ja työelämään tutustumisen kehittämiseksi (STM 2016, 6) sekä eroamassa olevien vanhempien tueksi tarkoitettun eropalvelun lanseeraamiseksi (emt., 5).

Toimenpiteiden hallinnollistuminen näkyy myös eri prosessien seurantaan ja arviointiin liittyvien toimenpiteiden lisääntymisenä. Tasa-arvovelvoitteiden (esim. tasa-arvolaki) toteutumisen ohella seuranta ja arviointi kohdistuu erilaisten laki- ja kehittämishankkeiden sukupuoli- ja tasa-arvoaikutuksiin. Tällaisia toimenpiteitä on suhteessa eniten nykyisessä, vuosien 2016–2019 tasa-arvo-ohjelmassa, jossa jonkun prosessin arviointi tai seuranta sukupuolinäkökulmasta on sisällytetty seitsemään toimenpiteeseen 30:sta (23 prosenttia toimenpiteistä). Ohjelman mukaan esimerkiksi “[v]altion liikunta-neuvosto arvioi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymysten toteutumista” (STM 2016, 7), “[o]petushallitus arvioi tasa-arvosuunnittelun toteutumista” (emt., 6) ja opettajankoulutusfoorumi ”seuraa linjausten toimeenpanoa” (emt.). Myös Kataisen tasa-

arvo-ohjelman toimenpiteistä yli 20 prosenttia mainitsee arvioinnin ja seurannan. Sen sijaan 2000-luvun kahdessa ensimmäisessä tasa-arvo-ohjelmassa seuranta ja arviointi eivät olleet yhtä merkittävä osa tasa-arvopolitiikan keinovalikoimaa.

Seuranta ja arviointi tasa-arvopoliittisina toimenpiteinä auttavat havaitsemaan puutteita, mutta eivät itsessään edistä tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa. Ohjelmista ei käy ilmi, miten toimitaan tilanteissa, joissa seuranta ja arviointi tuovat esiin tasa-arvonäkökulmasta ongelmallisia tuloksia. Erilaisten seuranta- ja arviointiprosessien korostuessa jää tasa-arvon edistäminen helposti taka-alalle. Esimerkiksi sukupuolivaikutusten arvioinneista voi tulla tavoite itsessään sen sijaan, että ne nähtäisiin välineinä tasa-arvon edistämiseen (Ylöstalo 2013; 2016).

Merkittävin hallinnostumiseen liittyvä piirre tasa-arvopolitiikan toimenpidearsenaalissa on sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen logiikan mukaisten toimenpiteiden lisääntyminen. EU:ssa ja Suomessa tasa-arvoa on edistetty sekä spesifeillä tasa-arvoaloitteilla että valtavirtaistamalla sukupuolinäkökulma kaikkeen päätöksentekoon (esim. Saari 2012). Tämä niin kutsuttu tasa-arvon edistämisen kaksoisstrategia on tärkeä siksi, että velvoite sisällyttää sukupuolinäkökulma kaikkeen toimintaan voi käytännössä johtaa tasa-arvopolitiikan nais- ja mieserityisten hankkeiden tarpeen kyseenalaistamiseen (Saari 2006, 109–110; Woodward 2003, 73). Vaikka kaksoisstrategia mainitaan joissain tasa-arvo-ohjelmissa (STM 2012, 11), tarkasteluajanjaksolla tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteiden painopiste kaikilla teema-alueilla on liukunut tasa-arvon edistämiseen kohdistuvista erityistoimista kohti tasa-arvon integrointia jo olemassa oleviin tai kehitteillä oleviin hankkeisiin, ohjelmiin tai prosesseihin. Kutsumme tätä muutosta siirtymäksi kaksoisstrategista yksöisstrategiaan.

Tasa-arvo-ohjelmissa sukupuolinäkökulmaa integroivia toimenpiteitä on alusta lähtien ollut paljon: vuosien 2008–2011 ja 2012–2015 ohjelmissa niitä oli noin kolmannes toimenpiteistä. Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa niiden osuus kuitenkin lisääntyi merkittävästi, lähes puoleen (47 prosenttia)³. Näemme muutoksen kytkeytyvän strategisuusvaatimuksiin liittyvään laajojen poikkialueiden päämäärien ja kokonaisuuksien korostamiseen. On luontevaa, että sukupuolinäkökulmaa integroidaan keskeisiin teemoihin ja politiikkakokonaisuuksiin ja että tasa-arvoa edistetään siellä, mihin huomio ja resurssit kohdentuvat. Haastattelemamme tasa-arvo-

voyksikön virkahenkilöt tunnistavat siirtymän kohti valtavirtaistamislogiikan mukaisia toimia, mutta näkevät siinä myös hyviä puolia: tasa-arvoasiat eivät kulje omassa junassaan pääagendan rinnalla. Haasteena on kuitenkin saada tasa-arvonäkökulma mukaan isoihin ja monimutkaisiin hankkeisiin aidosti ja tavalla, jolla on vaikutuksia. (TASY 2016.)

Valtavirtaistamislogiikan mukaisten toimenpiteiden lisääntyminen herättää erityistoimien merkityksen vähenemisen ohella kysymyksen siitä, onko tasa-arvopolitiikasta tullut uusliberaalin hallinnan liittolainen. Analyysimme osoittaa, että Suomessa valtavirtaistamista on toteutettu ns. sisällyttämisen strategian mukaisesti (Squires 2005; 2007; Suomen valtavirtaistamisstrategiasta Saari 2012), jolloin valtavirtaistamista edistetään hallinnossa sisällyttämällä sukupuolinäkökulma olemassa oleviin politiikkatavoitteisiin hallinnon omien välineiden ja keinojen avulla. Yksöisstrategian eli sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen vahvistumisen myötä tasa-arvopolitiikka alkaa toimenpiteineen muistuttaa enenevässä määrin hyvän hallinnon käytäntöjen luomista, noudattamista ja levittämistä sen sijaan, että sillä pyritäisiin vaikuttamaan politiikkatavoitteisiin ja niiden sisältöön. Tasa-arvopolitiikan uusliberalisoituminen näyttääkin nostavan hallinnon välineiden kehittämisen tasa-arvopolitiikan ykköstarvoitteeksi ja tarjoaa tasa-arvopolitiikalle kunkin hallituksen politiikkatavoitteiden liittolaisen asemaa.

Tasa-arvopolitiikka strategisessa valtiossa

Tässä artikkelissa olemme tarkastelleet 2000-luvun suomalaista tasa-arvopolitiikkaa ja sen muutosta analysoimalla hallitusten tasa-arvo-ohjelmia valtion ja hallinnon muutosten näkökulmasta. Olemme kysyneet, miten julkishallinnon kehittämissäpyrkimykset ja valtion muutos, etenkin tällä vuosikymmenellä vahvistuneet valtion strategisuutta korostavat diskurssit ja niihin liittyvät uudistukset, ovat vaikuttaneet tasa-arvopolitiikan asemaan ja tekemisen tapaan.

Hallitusohjelman puuttuvien tasa-arvotavoitteiden, tasa-arvoa taaksepäin vievän talouskuri- ja kilpailukyky politiikan sekä kunnianhimmottoman tasa-arvo-ohjelman perusteella olisi Sipilän oikeistokonservatiivista hallitusta helppo syyttää Suomen tasa-arvopolitiikan tämänhetkisestä alennustilasta. Kun Sipilän hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa tarkastellaan osana tasa-arvo-ohjelmien jatkumoa, näyttää

kuitenkin siltä, että kyse on U-käännöksen sijaan pitkään jatkuneiden valtion ja hallinnan muutosten kiihtymisestä. Tasa-arvopolitiikan heikentymisessä ei siten ole kyse vain talouskuripolitiikasta tai arvokonservatismiin vaikutuksesta vaan pysyvämmästä ilmiöstä, jonka juuret ovat valtion ja hallinnan muutoksissa.

Tasa-arvo-ohjelmien muoto ja toimenpiteet ovat jo pitkään mukailleet uusliberaalin hallinnan logiikkaa, jossa yhtäältä tasa-arvon edistämistä perustellaan keinona taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseen ja toisaalta keinot tasa-arvon tavoitteluun teknistyvät ja muuntuvat päämääräksi itsessään. Tämä on yhtäältä johtanut tasa-arvon epäpolitisoitumiseen ja toisaalta tukenut arvokonservatiivisia pyrkimyksiä tasa-arvon sivuuttamiseen. Olemmekin esittäneet, että suomalaista tasa-arvopolitiikkaa luonnehtii hallinnollistuminen, jossa hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen on saanut itseisarvon aseman ja sääntynyt keskustelun tasa-arvoon liittyvistä arvoista sivuun.

Muutosten kiihtyminen tällä hallituskaudella johuu analyysimme mukaan ennen kaikkea Sipilän hallituksen toteuttamasta mutta jo 2010-luvun alusta valmisteilla olleesta hallitustyöskentelyn uudistuksesta. Uudistus ja sen taustalla olevat hallinnon kehittämishankkeet rationalisoivat hallituksen päätöksentekoa ja julkishallintoa managerialististen strategisuusoppien mukaisesti ja ovat osa pidempää uusliberaalien hallintouudistusten jatkumoa. Analyysimme perusteella strategisuus uusliberalistisen hallinnan tekniikkana työntää sukupuolten tasa-arvoa pois politiikan agendalta ja epäpolitisoi tasa-arvoa.

Sipilän hallituksen politiikanteon tavassa aktualisoituneisiin muutosprosessihin on viitattu käsitteellä strateginen valtio (Elomäki ym. 2016). Strategisen valtion voi nähdä tehokkuuden ja kilpailukyyn ideaaleista ammentavan kilpailuvalltion (esim. Kantola ja Kananen 2013) seuralaisena, joka on osa samaa uusliberaalin hallinnan kontekstia, mutta jossa korostuvat eri hallinnan tekniikat ja rationaalisuudet. Strategisessa valtiossa arvokonservatiiviset puolueet voivat sivuuttaa hankalat tasa-arvopoliittiset tavoitteet vetoamalla strategisiin prioriteetteihin. Tasa-arvopolitiikka voidaan myös valjastaa muualla määriteltyjen politiikkatavoitteiden, kuten talouskuripolitiikan, palvelijaksi.

Politiikka on ytimeltään kamppailua arvoista, intresseistä ja ideologioista. Strategisessa valtiossa

tasa-arvopolitiikka on heikoissa kantimissa etenkin siksi, että manageristisessa, strategisuuopeista ammentavassa poliittisessa ohjauksessa tasa-arvopolitiikasta tulee näennäisen neutraalia politiikkaa, jossa etsitään rationaalisia ratkaisuja muualla määriteltyihin ongelmiin pikemmin kuin visioidaan, keskustellaan ja kamppaillaan siitä, miltä tasa-arvoinen yhteiskunta näyttäisi. Tämä heikentää tasa-arvopolitiikan muutosvoimaa: mahdollisuutta horjuttaa yhteiskunnan sukupuolittuneita valtarakenteita. Tasa-arvopolitiikassa jos missä tulisi pystyä kyseenalaistamaan esimerkiksi kansainvälisessä tutkimuksessa laajalti sukupuolten tasa-arvolle ongelmalliseksi todistettu talouskuripolitiikka. Valtion ja hallinnan muutoksia myötäilevä tasa-arvopolitiikka ei tähän kuitenkaan pysty, tai ainakin se tarvitsee tukeen muita toimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä, tutkijoita ja tasa-arvoaktivisteja.

VIITTEET

- ¹ Haastateltavia oli kaksi. He esiintyivät artikkelissa anonyymeinä.
- ² Tasa-arvo-ohjelmat ovat huomioineet vaihtelevasti Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita, kuten CEDAW-sopimusta ja Pekingin toimintaohjelmaa. Tasa-arvo-ohjelma 2004–2008 kehystettiin Pekingin toimintaohjelman toteuttamiseksi. Tasa-arvo-ohjelmassa 2008–2011 ei mainita mitään kansainvälisiä velvoitteita. Tasa-arvo-ohjelmassa 2012–2015 mainitaan CEDAW-komitean suositukset ja Pekingin toiminta-ohjelma. Tasa-arvo-ohjelmassa 2016–2019 mainitaan CEDAW-sopimus ja Istanbulin sopimus, mutta ei Pekingin toimintaohjelmaa.
- ³ Ohjelmissa on mukana useita sellaisia toimenpiteitä, jotka koostuvat monesta eri osasta, joista osa liittyy spesifiin tasa-arvonedistämistoimintaan, osa tasa-arvon integroimiseen osaksi jotain muuta kokonaisuutta. Nämä prosenttiluvut sisältävät toimet, joilla on sekä spesifi että integroiva ulottuvuus.

TUTKIMUSMATERIAALI

- Doz, Yves ja Kosonen, Mikko. 2014. *Governments for the future: building the strategic and agile state*. 18.8.2014. Sitra Studies 80. Helsinki: Sitra.
- Kokoomus. 2016. Grahn-Laasonen ja Toivakka: enemmän vanhempainvapaata, vähemmän kotihoidon tukea. 6.5.2016. <https://www.kokoomus.fi/uutiset/grahn-laasonen-ja-toivakka-enemmän-vanhempainvapaata-vähemmän-kotihoidon-tukea/>. Viitattu 5.12.2016.
- Määttä, Seppo ja Sitra. 2010. *Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta. Valtion konsernijohtoon vaativa mutta mahdollinen tehtävä*. 9.12.2010. Sitran selvityksiä 21. Helsinki: Sitra.
- OECD. 2010. OECD public governance reviews: Finland. Working together to sustain success. Executive summary. <http://www.oecd.org/gov/47360954.pdf>. Viitattu 30.6.2017.
- Olofsson, Charlie. 2016. Finnish gender equality programme faces critique. NIKK Nordic Information on Gender 18.5.2016. <http://www.nikk.no/en/news/finnish-gender-equality-programme-faces-critique/>. Viitattu 30.6.2017.

- Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma. http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma. Viitattu 18.11.2016.
- Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma. 15.4.1999. http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/67-paaministeri-paavo-lipposen-ii-hallituksen-ohjelma. Viitattu 18.11.2016.
- Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma. 23.6.2003. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/hallitusohjelma-vanhanen.pdf/da627124-c0ee-4015-9642-197b11013c02>. Viitattu 18.11.2016.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-II/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff>. Viitattu 18.11.2016.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2012. http://vm.fi/documents/10616/622966/H01111_P%C3%A4%C3%A4ministeri+Jyrki+Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf/a49b3eb5-9e98-44c6-bd92-b054bea36f61?version=1.0. Viitattu 5.12.2016.
- Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma. 27.5.2015. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e. Viitattu 5.12.2016.
- Soini, Timo. 2016. Kotihoidontukea ei lyhennetä. Blogiteksti 6.5.2016. <http://timosoini.fi/2016/05/kotihoidontukea-ei-lyhenneta/>. Viitattu 5.12.2016.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM). 2005. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2006. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007*. Seurantaraaportti (maaliskuu 2006). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2007. *Tasa-arvo valtatiellä – Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007 loppuraportti*. Julkaisuja 2007:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2008. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011*. Julkaisuja 2008:21. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2009. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011*. Seurantaraaportti syksy 2009. Selvityksiä 2009:65. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2010. *Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Sisältää tausta-aineiston*. Julkaisuja 2010:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2011. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011. Loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2012. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2013. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015. Väliraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:30. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2015a. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelmaworkshopin tausta-aineisto*. [Jaettu tilaisuuden osallistujille, ei julkaistu.]
- 2015b. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015. Loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- 2016. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Tasa-arvoyksikkö (TASY). 2016. Tasa-arvoyksikön toimijoiden taustoittava haastattelu 27.10.2016.
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 2011. *Hallituspolitiikan johtamisen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.
- Valtionvarainministeriö (VM). 2010. *Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana. Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020*. Valtionvarainministeriön julkaisuja 40/2010. Helsinki: Valtionvarainministeriö.
- Valtionvarainministeriö (VM). 2014. *Päätöksistä muutoksiin*. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014. VM142:0/0/2013.

LÄHTEET

- Bacchi, Carol ja Eveline, Joan. 2003. Mainstreaming and neoliberalism: a contested relationship. *Policy and Society* 22:2, 98–118.
- Brown, Wendy. 2015. *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone Books.
- Brunila, Kristiina. 2009. *Parasta ennen: tasa-arvotyön projektitaipautuminen*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Elomäki, Anna. 2014. *Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomen valtionhallinnossa 2004–2014. Arvioiva selvitys*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:40. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Elomäki, Anna. 2015. The economic case for gender equality in the European Union. *European Journal of Women's Studies* 22:3, 288–302.
- Elomäki, Anna ja Kantola, Johanna. 2017. Austerity politics and feminist resistance in Finland: from established women's organisations to new feminist initiatives. Teoksessa Johanna Kantola ja Emanuela Lombardo (toim.), *Gender and the economic crisis in Europe: politics, institutions and intersectionality*. Basingstoke: Palgrave.
- Elomäki, Anna, Kantola, Johanna, Koivunen, Anu ja Ylöstalo, Hanna. 2016a. *Kamppailu tasa-arvosta: tunne, asiantuntijuus ja vastarinta strategisessa valtiossa*. *Sociologia* 53:4, 257–275.
- Elomäki, Anna, Kantola, Johanna, Koivunen, Anu ja Ylöstalo, Hanna. 2016b. *Hallitus piti lupauksensa ja tarjoi tasa-arvo-ohjelmassaan pettymyksen*. 10.15.2016. <http://www.tasaarvo-vaje.fi/?p=474>. Viitattu 30.6.2017.
- Elomäki, Anna, Kantola, Johanna, Koivunen, Anu ja Ylöstalo, Hanna. 2016c. *Tasa-arvo tyhjenee sukupuolesta suomalaisessa politiikassa*. *Politiikasta.fi* 7.3.2016. <http://politiikasta.fi/tasa-arvo-tyhjenee-sukupuolesta-suomalaisessa-politiikassa/>. Viitattu 30.6.2017.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social foundations of post-industrial societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault, Michel. 1988. *Politics and reason*. Teoksessa Lawrence Kritzman (toim.), *Michel Foucault: Politics, philosophy, culture: Interviews and other writings 1977–1984*. New York: Routledge, 57–85.
- Griffin, Penny. 2009. *Gendering the World Bank: Neoliberalism and the gendered foundations of global governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Griffin, Penny. 2015. *Crisis, austerity and gendered governance: a feminist perspective*. *Feminist Review* 109, 49–72.
- Heiskala, Risto ja Kantola, Anu. 2010. *Vallan uudet ideat: hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan*. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 124–148.
- Hirvonen, Helena ja Mankki, Laura. 2016. *Hallituksen tasa-arvo-ohjelma ristiriidassa jo tehtyyn politiikkaan*. *Politiikasta.fi* 7.5.2016. <http://politiikasta.fi/hallituksen-tasa-arvo-ohjelma->

- ristiriidassa-jo-tehtyyn-politiikkaan/. Viitattu 30.6.2017.
- Holli, Anne Maria ja Kantola, Johanna. 2007. State feminism Finnish style: strong policies clash with implementation problems. Teoksessa Joyce Outshoorn ja Johanna Kantola (toim.), *Changing state feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 82–101.
- Julkunen, Raija. 2002. Timanttejakin parempi ystävä? Hyvinvointivaltion murroksen sukupuolittuneet seuraukset. Teoksessa Anne Maria Holli, Terhi Saarikoski ja Elina Sana (toim.), *Tasa-arvopolitiikan haasteet*. Helsinki: WSOY, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja Sosiaali- ja terveysministeriö, 32–49.
- Julkunen, Raija. 2010. *Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija. 2016. Sukupuoli valtiollisen politiikan kohteena. Teoksessa Marita Husso ja Risto Heiskala (toim.), *Sukupuolikielisyys*. Helsinki: Gaudeamus, 231–256.
- Kantola, Anu. 2006. *Markkinakuri ja managerivalta: poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Kantola, Anu ja Kananen, Johannes. 2013. Seize the moment: financial crisis and the making of the Finnish competition state. *New Political Economy* 18:6, 811–826.
- Kantola, Anu ja Seeck, Hannele. 2011. Dissemination of management into politics: Michael Porter and the political uses of management consulting. *Management Learning* 42:1, 25–47.
- Kantola, Johanna ja Nousiainen, Kevät. 2012. Euroopan unionin tasa-arvopolitiikka. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen ja Milja Saari (toim.), *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 124–142.
- Kantola, Johanna, Nousiainen, Kevät ja Saari, Milja. 2012. Johdanto: Tasa-arvosta ja sen lukemisesta toisin. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen ja Milja Saari (toim.), *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 7–30.
- Kantola, Johanna ja Saari, Milja. 2014. Conservative women MP's constructions of gender equality in Finland. Teoksessa Karen Celis ja Sarah Childs (toim.), *Gender, Conservatism and Political Representation*. Colchester: ECPR Press, 183–205.
- Kantola, Johanna ja Squires, Judith. 2012. From state feminism to market feminism. *International Political Science Review* 33:4, 382–400.
- Karamessini, Maria ja Rubery, Jill. 2014. Economic crisis and austerity: challenges to gender equality. Teoksessa Maria Karamessini ja Jill Rubery (toim.), *Women and austerity: the economic crisis and the future for gender equality*. London: Routledge, 314–351.
- Klikauer, Thomas. 2015. What is managerialism? *Critical Sociology* 41:7–8, 1103–1119.
- Kuusela, Hanna ja Ylönen, Matti. 2013. *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lombardo, Emanuela, Meier, Petra ja Verloo, Mieke (toim.). 2009. *The discursive politics of gender equality: stretching, bending and policy-making*. London: Routledge.
- Mykkänen, Juri. 2016. *Strategic government programme: overview of the procedure and its execution*. 26.1.2016. Helsinki: Talouspolitiikan arviointineuvosto.
- Naisjärjestöjen keskusliitto (NJKL). 2016. Kannanotto: Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019. 11.5.2016. <http://www.naisjarjestot.fi/ajankohtaista/?newsid=275&newstitle=KANNANOTTO%3A+HALLITUKSEN+TASA-ARVO-OHJELMA+2016-2019>. Viitattu 30.6.2017.
- Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford: Blackwell.
- Prügl, Elisabeth. 2011. Diversity management and gender mainstreaming as technologies of government. *Politics & Gender* 7(2011), 71–89.
- Pylkkänen, Anu. 2007. Liberal family law in the making: Nordic and European harmonization. *Feminist Legal Studies* 15:3, 289–306.
- Rantalaiho, Liisa. 1994. Sukupuolisopimus ja Suomen malli. Teoksessa Anneli Anttonen, Lea Henriksson ja Ritva Nätkin (toim.), *Naisten hyvinvointivaltio*. Tampere: Vastapaino, 9–30.
- Saari, Milja. 2006. Yksijalkainen tuoli: sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta Suomessa. Teoksessa Anna Moring (toim.), *Sukupuolen politiikka. Naisten äänioikeuden 100 vuotta Suomessa*. Helsinki: Otava, 109–117.
- Saari, Milja. 2012. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategiana. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen ja Milja Saari (toim.), *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 175–197.
- Saint-Martin, Denis. 2000. *Building the new managerialist state*. Oxford: Oxford University Press.
- Squires, Judith. 2005. Is mainstreaming transformative? Theoretizing mainstreaming in the context of delivery and deliberation. *Social politics* 12:3, 366–388.
- Squires, Judith. 2007. *The new politics of gender equality*. New York: Palgrave Macmillan.
- Woodward, Alison. 2003. European gender mainstreaming: promises and pitfalls of transformative policy. *Review of Policy Research* 20:1, 65–88.
- Yliaska, Ville. 2014. *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into.
- Ylöstalo, Hanna. 2012. *Tasa-arvotyön tasa-arvot*. Tampere: Tampere University Press.
- Ylöstalo, Hanna. 2013. Väärinymmärryksiä ja vastustamista: sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käytännön ongelmia. *Politiikka* 55:4, 223–238.
- Ylöstalo, Hanna. 2016. Organizational perspective to gender mainstreaming in the Finnish state administration. *International Feminist Journal of Politics* 18:4, 544–558.