

# Kamppailuja merkityksistä, kustannuksista ja vaikutusvallasta – Juha Sipilän hallituksen perhevapaa-uudistuksen kaatuminen kolmikantaisen tasa-arvopolitiikan näkökulmasta



ANNA ELOMÄKI  
ARMI MUSTOSMÄKI  
PAULA KOSKINEN SANDBERG

**ABSTRAKTI** Perhevapaa-järjestelmää on pyritty uudistamaan jo pitkään. Käytännössä uudistaminen on osoittautunut vaikeaksi. Uudistuksen kipukohtat liittyvät niin poliittisten puolueiden ideologisiin eroihin kuin uudistusten vesittymiseen kolmikantaisessa politiikkaprosessissa, jossa työmarkkinakeskusjärjestöt osallistuvat politiikan muotoiluun. Tasa-arvopolitiikan tutkimuksessa on keskeistä analysoida, millä ehdoilla ja minkälaisen prosessin kautta tasa-arvopolitiikka tulee voimaan, ja millaisia vallan muotoja näihin prosesseihin liittyy. Epäonnistuneet prosessit ovat erityisen kiinnostavia, sillä ne kertovat paljon toimijoiden välisestä dynamiikasta ja valtasuhteista. Tässä artikkelissa tarkastelemme pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) kaatunutta yritystä uudistaa perhevapaa-järjestelmä päätöksenteon prosessien ja vallan näkökulmasta. Analysoimme uudistusta paitsi esimerkkinä valtiollisen tasa-arvopolitiikan haasteista eriävien poliittisten ja ideologisten näkemysten ristipaineessa, myös esimerkkinä kolmikantaisen tasa-arvopolitiikan murroksesta. Artikkelit tuottaa uutta tietoa tasa-arvopoliittisen päätöksenteon muuttuvista prosesseista ja niihin liittyvistä haasteista. Artikkelit perustuu laajaan asiakirja-aineistoon (N=101) sekä uudistukseen osallistuneiden toimijoiden haastatteluihin (N=14), joiden kautta pääsemme pureutumaan, laadullisia menetelmiä hyödyntäen, syvemmälle siihen, miksi perhevapaa-uudistus kaatui.

## JOHDANTO

Pyrkimys perhevapaajärjestelmän uudistamiseen, isien käyttämien vapaajaksojen pidentämiseen ja hoivan entistä tasa-arvoisempaan jakautumiseen on ollut suomalaisen tasa-arvopolitiikan ja perhepolitiikan agendalla jo pitkään. Perhevapaajärjestelmän uudistaminen on kuitenkin osoittautunut haastavaksi ja edistys on ollut hidasta (Lammi-Taskula ja Salmi 2018). Uudistuksen kipukohdat liittyvät niin poliittisten puolueiden ideologisiin eroihin kuin uudistusten vettä kantaavien kolmikantaisessa politiikkaprosessissa, jossa työmarkkinakeskusjärjestöjen intressit vaikuttavat politiikan muotoiluun (Salmi ja Lammi-Taskula 2014). Tässä artikkelissa tarkastelemme pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) tuloksetonta, kaatumiseen päättynyttä yritystä uudistaa perhevapaajärjestelmä tasa-arvopolitiikan päätöksenteon prosessien (esim. Marchbank 1994; Bergqvist ym. 2015; Bacchi 1999; Koskinen Sandberg 2016) ja vallan eri muotojen (esim. Bachrach ja Baratz 1962; Lukes 2004; Digeser 1992) näkökulmasta. Artikkelissä lisäyymmärrystä siitä, miksi perhevapaajärjestelmän uudistaminen on Suomessa ollut niin vaikeaa sekä tuottaa uutta tietoa tasa-arvopoliittisen päätöksenteon muuttuvista prosesseista ja niihin liittyvistä haasteista.

Pääministeri Sipilän hallituksen paljon kritiikkiä herättäneen tasa-arvopolitiikan näkyvin osa oli elokuussa 2017 aloitettu ja helmikuussa 2018 kuopattu perhevapaauudistus. Uudistusta ei mainittu kaksi arvokonservatiivista puoluetta – keskusta ja perussuomalaiset – sisältäneen hallituksen ohjelmassa. Uudistuksen tarpeellisuudesta käytiin kiihvasta keskustelua hallituksen sisällä perussuomalaisten torpatessa kokoomuksen uudistuspyrkimykset ”kotiäitivihana” (esim. Soini 2016). Hallitus päätti lopulta perhevapaauudistuksen aloittamisesta vuoden 2017 budjetti-riihessä, jossa uudistuksen tavoitteista ja keinoista erimieliset hallituspuolueet asettivat uudistukselle tiukat reunaehdot. Uudistus kaatui lopulta vuoden 2018 helmikuussa, kun uudistuksen vastuuministeri Annika Saarikko (kesk.) ilmoitti yksipuolisesti, ettei keskusta nähnyt edellytyksiä uudistuksen toteuttamiseen (Sutinen 2018a; Saarikko 2018b).

Julkisuudessa käyty keskustelu kaatumisen syistä ja syyllisistä jäsenyi keskustan arvokonservatismiin ja kokoomuksen tiukan taloudenpidon ympärille. Tässä artikkelissa laajennamme julkisuudessa esillä ollutta kuvaa uudistusprosessista sekä sen kaatumisen taustalla olleista ristiriidoista. Analyysimme kattaa hallituspuolueiden lisäksi työmarkkinakeskusjärjestöt, joiden roolista on julkisuudessa keskusteltu vähän, vaikka niillä oli keskeinen rooli sekä uudistuksen nousussa agendalle että uudistuksesta käydyissä neuvotteluissa. Tarkastelemmekin uudistusta paitsi esimerkkinä valtiollisen tasa-arvopolitiikan haasteista eriävien poliittisten ideologioiden ja intressien ristipaineissa, myös esimerkkinä kolmikantaisen tasa-arvopolitiikan murroksesta.

Analyysimme kiinnittää huomion toimijoiden välisiin ja sisäisiin ristiriitoihin sekä valmisteluprosessiin liittyviin valtasuhteisiin ja niiden muutoksiin. Keskeiset tutkimuskysymyksemme ovat seuraavat: Miten eri osapuolet pyrkivät vaikuttamaan agendan muodostamiseen ja millaisia intressejä osapuolet neuvotteluissa ajoivat? Millaisiksi toimijoiden väliset valtasuhteet valmisteluprosessissa muodostuivat? Mitkä tekijät vaikuttivat uudistuksen kaatumiseen ja miten eri toimijat tulkitsivat kaatumisen? Artikkelissä perustuu laajaan asiakirja-aineistoon (N=101) sekä uudistukseen osallistuneiden toimijoiden haastatteluihin (N=14), joiden kautta pääsemme pureutumaan syvemmälle siihen, miksi perhevapaauudistus kaatui.

## PERHEVAPAAJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEN VAIKEUS

Suomalaisen perhevapaajärjestelmän merkittävimmät tasa-arvon ongelmat tyypillisesti liitetään naisten pitämiin pitkiin perhevapaisiin, jotka voimistavat äitien ensisijaisuutta vanhempina, lisäävät naisten syrjintää työmarkkinoilla ja heikentävät palkka- ja urakehitystä (Kuitto ym. 2019; Kellokumpu 2006). Argumenteissa perhevapaajärjestelmän negatiivisista tasa-arvovaikutuksista korostuvat vaikutukset työelämän tasa-arvoon. Vaikka järjestelmä mahdollistaisi vapaiden tasaisen jakamisen vanhempien kesken, isistä viidennes (25%) ei käytä perhevapaita lainkaan ja yli puolet (55%) jättää itsenäisen, vanhempainvapaan jälkeen pidettävän isäkiintiön käyttämättä (Miettinen ja Saarikallio-Torp 2019). Perhevapaiden sukupuolittunutta jakoa perustellaan usein kulttuurisella ymmärryksellä sukupuolirooleista sekä vauvojen ja pienten lasten parhaasta hoi- vasta: ensisijainen vastuu perheen elatuksesta on isällä ja työpaikoilla isille kuuluvina vapaina pidetään vain isälle korvamerkittyä 54 päivän vapaata (Närvi 2018), joka on lyhyt verrattuna muihin pohjoismaihin.

Järjestelmän uudistaminen on ollut hankalaa. Puoluepoliittiset kiistat ovat liittyneet erityisesti kotihoidontukeen, joka luotiin kunnallista päivähoidoa kehitettäessä maalaisliiton vaatimuksesta kompromissina maaseudun naisille. Kotihoidontukea perusteltiin jo 1980-luvulla perheiden valinnanvapaudella (Hiilamo ja Kangas 2009). Valinnanvapausdiskurssi elää edelleen voimakkaana perhearvoiltaan konservatiivisten puolueiden puheissa. Myös suhtautuminen isien vapaisiin on jakanut puolueita: vasemmisto- ja liberaalipuolueet ovat suhtautuneet isien tarjoamaan hoivaan myönteisemmin kuin arvokonservatiiviset puolueet (Lammi-Taskula ja Takala 2009, 99). 2010-luvulla korostunut talouskuriparadigma on vaikuttanut tapaan, jolla puolueet suhtautuvat perhe- ja tasa-arvopolitikkaan: 2010-luvulla tukia on pikemminkin leikattu ja tulonjakoon sekä sosiaalisiin investointeihin liittyvät puhettavat ovat jääneet sivuun (Nygård ym. 2019).

Perhevapaiden uudistamisen vaikeudet kietoutuvat puoluepolitiikan lisäksi korporatistiseen järjestelmään ja työmarkkinajärjestöjen valtaan päätöksentekoprosesseissa. Suomalaiselle korporatismille on tyypillistä keskitetty työhdoista ja palkoista sopiminen niin kutsutuissa tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisissa eli tupoissa, joissa on sovittu myös sosiaalipolitiikasta, kuten perhevapaiden kehittämisestä (esim. Bergholm 2015; Kauppinen 2005). Vaikka työnantaja-järjestöt irtautuivat tupoista 2015 (Säävälä ja Pilke 2015), työmarkkinajärjestöt ovat edelleen keskeisiä vallankäyttäjiä suomalaisen perhevapaajärjestelmän kehittämisessä. Työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvälta perustuu perhevapaiden maksujärjestelmään: ansiosidonnaisten vanhempainpäivärahat korvataan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta, jota rahoittavat työnantajat, palkansaajat ja yrittäjät.

Hallitus on tavallisesti linjannut tavoitteet, mutta antanut kolmikantaisen työryhmän tehtäväksi etsiä ja neuvotella käytännön toimet tavoitteisiin pääsemiseksi (Lammi-Taskula ja Takala 2009). Käytännössä siis työelämän tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä, myös perhepoliittisia uudistuksia, valmistellaan kolmi- ja kaksikantaisesti julkisuudessa piilossa toimivissa työryhmissä. Tasa-arvopoliittisilla uudistuksilla on siis täytynyt olla kolmikantainen hyväksyntä (ks. myös Ikävalko 2010; Koskinen Sandberg 2016; Saari 2015; Salmi ja Lammi-Taskula 2014). Näin neuvottelujen tulokset ovat aina eri osapuolten eduista ja valtasuhteista muotoutuvia kompromisseja, jotka voivat olla tasa-arvon edistämisen näkökulmasta pettymyksiä.

Etenkin isien vapaiden pidentäminen on ollut 2000-luvun taitteen ja alun kolmi- ja kaksikantaisissa työryhmissä vaikeaa. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja vähän myöhemmin myös korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava ovat esittäneet isäkiintiöitä, mutta työnantajat ovat vedonneet kustannuksiin ja perheiden valinnanvapauteen. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ja etenkin naisvaltaiset palvelualat ovat epäilleet isäkiintiöiden horjuttavan äitien oikeuksia. (Lammi-Taskula ja Takala 2009; Salmi ja Lammi-Taskula 2014.) Kuitenkin työmarkkinajärjestöt viime vuosina yksi kerrallaan ovat kääntyneet kannattamaan isien vapaita, myös SAK ja viimeisimpänä Elinkeinoelämän Keskusliitto (EK).

## VALLAN ANALYYSI TASA-ARVOPOLITIIKAN PROSESSIEN TUTKIMUKSEN KESKIÖSSÄ

Tasa-arvopolitiikan tutkimuksessa on keskeistä analysoida, millä ehdoilla ja minkälaisen prosessin kautta tasa-arvopolitiikka tulee voimaan. Kaatuneet uudistusyritykset ovat erityisen kiinnostavia, sillä ne kertovat paljon toimijoiden välisestä dynamiikasta ja valtasuhteista (Bergqvist ym. 2015). Tasa-arvopoliittista ja muuta poliittista päätöksentekoa sekä valtaa käsittelevä tutkimuskirjallisuus antaa välineitä Sipilän hallituksen perhevapaaudistuksen kaatumisen analyysiin. Poliittikkaprosessien analyysissä on tuotu esiin, että tullakseen voimaan politiikka-aloitteen on ylitettävä useita ”esteitä”, joista kussakin aloitteen kaatuminen on mahdollista (esim. Marchbank 1994; Koskinen Sandberg 2016). Poliittikkaprosessi etenee tietyn uudistuksen tärkeäksi havaitsemisesta julkisen keskustelun kautta poliittiselle agendalle. Tämän jälkeen aloitteen sisällystään neuvotellaan ja viimeisessä vaiheessa politiikka-aloite toimeenpannaan (Marchbank 1994; Engeli ja Mazur 2018; Saari ym. 2019). Prosessin eri vaiheissa aloite saattaa kohdata eri toimijoiden vastustusta (Bergqvist ym. 2015; Koskinen Sandberg 2016).

Tasa-arvopolitiikan prosesseja analysoitaessa vallan käsite on keskeinen. Vallalla on nähty olevan erilaisia ”kasvoja” tai muotoja. Näistä ensimmäinen edustaa suoraa vallankäyttöä, valtaa muiden toimijoiden yli (Dahl 1957). Poliittisen päätöksenteon kontekstissa vallan ensimmäiset kasvot viittaavat siihen, kenen intressit määrittävät päätöksentekoa ja hallitsevat eri intressien välisiä kamppailuja. Vallan toisessa muodossa on kyse agendan kontrolloimisesta, toisin sanoen vallasta vaikuttaa tarjolla oleviin vaihtoehtoihin. Tällöin kyse ei ole vain toimijoiden omien intressien esiin tuomisesta vaan myös siitä, että toimijat estävät itselleen hankalien teemojen nousun agendalle. Agendaa rajoittavat myös päätöksenteon instituutiot ja prosessit, jotka suosivat tiettyjä ryhmiä. (Bachrach ja Baratz 1962.) Vallan kolmannella ulottuvuudella viitataan asenteisiin ja arvoihin vaikuttamiseen, joka saa ihmiset käyttäytymään omien intressiensä vastaisella tavalla (Lukes 2004). Vallan neljänsillä kasvoilla tarkoitetaan foucault’laista valtakäsitystä seuraten subjekteja, tietoa ja totuutta tuottavaa valtaa, joka piilee kaikissa sosiaalisissa käytännöissä ja diskursseissa (Digeser 1992). Kutsumme tässä artikkelissa näitä neljää vallan muotoa suoraksi vallankäytöksi, agendavallaksi, ideologiseksi vallaksi ja tuottavaksi vallaksi.

Näemme, että poliittikkaprosessien analyysi vaatii vallan eri muotojen ja niiden välisten suhteiden tarkastelua. Vallan toinen muoto, jonka ytimessä on politiikan sisältöjen rajoittaminen, sopii erityisen hyvin korporatistiseen prosessiin liittyvien intressiristiriitojen ja piilotetun vallankäytön analyysiin tilanteessa, jossa päätöksenteon kohde uhkaa keskeisten toimijoiden

intressejä. Bachrach ja Baratz (1962; 1963) ovat puhuneet tässä yhteydessä päätösten tekemättä jättämisestä (*non-decision making*). Osapuolet pyrkivät paitsi tuomaan esille oman eturyhmän intressejä, myös estämään ei-toivottujen teemojen päätyminen agendalle. Keskustelua voidaan rajata ei-uhkaaviin tekijöihin ja määritellä esimerkiksi tasa-arvokysymyksiä ei-legitiimeiksi (Marchbank 1994; 2000; Koskinen Sandberg 2016).

Tasa-arvopoliittisen päätöksenteon prosesseja ja niihin liittyvää valtaa analysoitaessa on tärkeä huomioida tiedon kasvanut rooli päätöksenteossa (esim. Ylöstalo 2020a; Ylönen ym. 2020). Esimerkiksi Juha Sipilän hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan parantamaan päätöksenteon tietopohjaa (VNK 2015). Kaikkea tietoa ei nähdä samanarvoisena: taloustieteellinen tieto on saanut päätöksenteossa erityisen roolin (Ylönen ym. 2020; Hirschmann ja Berman 2014) ja sen painoarvo on kasvanut myös tasa-arvopoliitikassa (Elomäki 2020; Ylöstalo 2020b). Tiedon huomiointi syventää erityisesti vallan ensimmäisten ja toisten kasvojen analyysia: päätöksiin ja agendaan pyritään yhä useammin vaikuttamaan ”neutraalin” tiedon muotoon puetuin argumentein (vrt. Kantola ja Squires 2012, 383), jotka peittävät intressit ja poliittiset ideologiat alleen. Tieteellisen tiedon kasvanut rooli on myös lisännyt tiedon tuottajien vaikutusvaltaa päätöksenteossa muiden toimijoiden kustannuksella (Ylönen ym. 2020). Lisäksi tieto nostaa esiin vallan neljännet kasvot. Poliittisessa päätöksenteossa relevanttina nähty tieto – esimerkiksi juuri taloustieteellinen tieto – tuottaa tietynlaisia ymmärryksiä yhteiskunnallisista ongelmista ja so-pivista ratkaisuista sivuuttaen toisia näkökulmia (Hirschman ja Berman 2014).

Valta ja valtasuhteet muokkaavat politiikkaprosessin kaikkia vaiheita agendalle nostamisesta neuvotteluihin, hyväksymiseen/kaatumiseen ja toimeenpanoon. Analyysissa kysymme, miten vallan eri muodot jäsenivät perhevapaaudistuksen eri vaiheita. Vaikka tiedostamme vallan neljänneen muodon merkityksen, analyysimme keskittyy toimijoihin ja heidän intresseihinsä.

## AINEISTO JA MENETELMÄ

Tutkimusaineistomme muodostuu kahdesta osasta: laajasta media- ja asiakirja-aineistosta vuosilta 2015–2018 (N=101) sekä keskeisten toimijoiden haastatteluista (N=14). Keskeiset toimijat edustavat prosessiin osallistuneita poliittisia puolueita (keskusta, kokoomus), työmarkkinakeskusjärjestöjä (SAK, STTK, Akava, EK) sekä valtionhallintoa ja valtion tutkimuslaitoksia kuten valtiovarainministeriötä (VM), sosiaali- ja terveysministeriötä (STM) sekä Terveyden- ja hyvinvoinnin laitosta (THL). Asiakirja-aineisto sisältää työmarkkinakeskusjärjestöjen (SAK, STTK, Akava, EK) ja Kuntatyönantajien (KT), hallituspuolueiden ja niiden ministerien ja kansanedustajien sekä Valtioneuvoston tuottamaa materiaalia, kuten tiedotteita, lausuntoja, blogeja, kannanottoja, vaaliohjelmia ja muita perhevapaaudistukseen liittyviä asiakirjoja. Aineisto on kerätty toimijoiden verkkosivuilta manuaalisesti toukokuussa 2019. Viittaamme asiakirja-aineistoon analyysissa muodossa ”toimija, vuosi” (esim. SAK 2016). Vain tekstissä viitatuksi asiakirjat on sisällytetty lähdeluetteloon. Hyödynnämme artikkelissa myös perhevapaaudistusta käsittelevää media-aineistoa samalta ajanjaksolta, mutta emme analysoi media-aineistoa järjestelmällisesti.

Haastatellut henkilöt olivat mukana perhevapaaudistusta työstäneissä työryhmissä. Tutkimukseen haastatellut 14 henkilöä edustivat seuraavia organisaatioita: kokoomus (3 haastattelua),

keskusta (1), SAK (2), STTK (1), Akava (1), EK (2), sosiaali- ja terveysministeriö (2), valtiovarainministeriö (1) ja THL (1). Viittaamme haastatteluihin lyhentein (esim. ”haastattelu KOK1, KOK2, EK1, EK2”). Perhevapaaudistuksen aikaisen Sipilän hallituksen hallituspuolueista sinisen tulevaisuuden edustajia ja mukana olleita Kuntatyönantajien edustajia emme tavoittaneet haastatteluun, tai he eivät vastanneet haastattelupyyntöihin. Puoli-strukturoidut, haastateltavan taustaorganisaation ja aseman mukaan räätälöidyt haastattelut keskittyivät kunkin toimijat positioon sekä neuvotteluprosessiin ja eri toimijoiden välisiin konflikteihin. Monet haastateltavista korostivat aiheen arkaluonteisuutta ja olivat haluttomia kertomaan tapahtumien kulusta. Haastatellut virkamiehet olivat koordinoineet vastauksia keskenään ja varoivat avaamasta puolueiden välisiä kiistoja. Virkamiehet myös korostivat, miten kolmikantainen työskentely perustuu luottamukseen ja siihen, ettei (keskeneräisistä) neuvotteluista puhuta julkisuuteen. Osa haastatelluista työmarkkinatoimijoista taas halusi välttää työmarkkinajärjestöjen keskinäisistä suhteista puhumista. Vaikutti siltä, että myös työmarkkinajärjestöjen edustajat keskustelivat keskenään haastatteluihin osallistumisesta. Haastatteluissa jaetun tiedon ja näkemysten avoimuuteen (tai sen puutteeseen) vaikutti myös se, että useat näkyvät toimijat kokevat olevansa tunnistettavissa.

Menetelmänä käytämme poliittisen päätöksenteon prosessien kuvailevaa analyysiä. Poliitikaprosessien tutkimuksen teorian (esim. Marchbank 1994; Koskinen Sandberg 2016) työkaluja soveltaen kiinnitämme huomiota päätöksentekoprosessin kolmeen eri vaiheeseen: a) agendalle nostaminen, b) sisällöistä neuvottelu, ja c) kaatuminen. Analyysissa kiinnitämme erityistä huomiota hallituspuolueiden ja työmarkkinajärjestöjen välisiin ja keskinäisiin valtasuhteisiin ja risiiriitoihin sekä pyrimme vallan kasvoja käsittelevään kirjallisuuden avulla (Lukes 2004; Digeser 1992; Bachrach ja Baratz 1962) tunnistamaan päätöksentekoprosessia jäsentäviä vallan muotoja. Tarkastelemme toimijoiden julkilausuttuja positioita asiakirjojen kautta, ja analysoimme haastattelujen avulla piilossa julkisuudesta käytyjen neuvottelujen kulkua. Emme pyri tuottamaan kattavaa kuvausta siitä, mitä suljettujen ovien takana tapahtui, vaan keskiössä ovat toimijoiden intressit ja tulkinnat tapahtumien kulusta. Tämän lisäksi hyödynnämme etenkin agendalle nostamisen analyysissa diskursiivista lähestymistapaa, joka kiinnittää huomion siihen, miten toimijoiden puhettavat rakentavat todellisuutta (Lombardo, Meier ja Verloo 2009). Paikannamme toimijoiden tapoja kehystää perhevapaaudistus sekä merkityksellistää uudistuksen keskeiset käsitteet, kuten sukupuolten tasa-arvo. Ongelmat, kuten perhevapaiden epätasa-arvoinen jakaminen, voidaan esittää eri tavoin, ja valitut esittämistavat vaikuttavat ehdotettuihin politiikka-toimiin ja marginalisoivat muita mahdollisia tapoja nähdä ongelma ja puuttua siihen (Bacchi 1999).

## AGENDALLE NOSTAMINEN: KAMPPAILUJA KEHYKSISTÄ

Agendalle nostamisen vaihe oli perhevapaaudistuksen lopputuloksen kannalta keskeisessä asemassa. Puolueet, työmarkkinajärjestöt ja muut toimijat kävivät hallituskauden alkupuolella ankaraa kamppailua paitsi uudistuksen nostamisesta agendalle, myös sen kehystämisestä. Esitämme, että laajemmat tasa-arvokysymykset, kuten hoivan tasaisempi jakautuminen, jäivät kamppailussa sivuun ja tasa-arvo kaventui työelämän tasa-arvoksi.

Toisin kuin monilla edellisillä hallituskausilla, perhevapaiden uudistaminen ei sisällynyt hallitusohjelmaan. Sipilän hallituksen julkisen talouden tasapainoa ja työllisyyttä korostanut hallitusohjelma koostui edellisistä pitkistä ja yksityiskohtaisista ohjelmista poiketen viidestä horisontaalisesta tavoitteesta ja niihin liittyvistä kärkihankkeista, eikä tasa-arvotavoitteille ollut ”strategisessa” ohjelmassa tilaa (Elomäki ym. 2016; Elomäki ja Ylöstalo 2020). Kyse oli myös hallituspuolueiden ideologioista: vain kokoomus mainitsi perhevapaaudistuksen vaaliohjelmasaan, kun taas keskusta ja perussuomalaiset korostivat perhearvoja (Kokoomus 2015; Keskusta 2015; Perussuomalaiset 2015). Hallitusneuvottelujen aikana kokoomus yritti saada kotihoidon tuen lyhentämisen hallitusohjelmaan, mutta keskustan ja perussuomalaisten johto torppasi työllisyystyöryhmässä jo sovitun toimenpiteen (haastattelu KOK3). Torppauksen voi nähdä paitsi suorana valtana myös politiikan agendaan rajoittavana agendavaltana: kotihoidontuki on jo pitkään ollut politiikan alue, jossa voimassa olevan järjestelmän ylläpitäminen on kyseisten puolueiden intresseissä. Koska uudistus ei ollut mukana hallitusohjelmassa, ei sille myöskään osoitettu valtionalouden nelivuotisissa kehyksissä rahoitusta.

Perhevapaiden uudistaminen nousi kuitenkin julkiseen keskusteluun keväällä 2016. Keskustelun avasi SAK:n huhtikuussa 2016 julkaisema perhevapaamalli, jonka tavoite oli joustavoittaa perhevapaita, helpottaa työn ja perheen yhteensovittamista, kannustaa isiä perhevapaille ja parantaa erilaisten perheiden tasa-arvoa (SAK 2016). Myös muut työmarkkinajärjestöt ja hallituspuolueet julkistivat vuosien 2016 ja 2017 aikana omat mallinsa. Malleissa otettiin kantaa muun muassa ansiosidonnaisen vapaan kestoon ja jakamiseen, kotihoidontuen tasoon ja pituuteen, vapaiden joustavoittamiseen ja erilaisten perheiden huomiointiin. Malleja yhdisti isälle korva merkittyjen vapaiden pidentäminen ja valmius kotihoidontuen muutoksiin (mallien vertailua esim. Salmi 2018). Perhevapaamallien ja kannanottojen avulla puolueet ja työmarkkinajärjestöt pyrkivät intresseistään käsin vaikuttamaan politiikan agendaan ja määrittelemään miksi ja millainen perhevapaaudistus Suomeen tarvittaisiin.

Keskeisten toimijoiden kannanottojen analyysi osoittaa, että vastakkain eivät olleet vain erilaiset mallit, vaan tavat kehystää uudistus. Kehyksistä ja merkityksistä käytävä kamppailu on tärkeä osa agendavaltaa, sillä yhteiskunnallisten ongelmien ja reformien kehystäminen vaikuttaa politiikkavaihtoehtoihin (Bacchi 1999) ja on siten keino paitsi edistää omia intressejä myös torjua uhkaavia teemoja ja tulkintoja. Analyysimme perusteella hallituspuolueiden ja työmarkkinajärjestöjen kannanottoja hallitsi agendalle nostamisen vaiheessa neljä keskenään ristiriitaisista kehystä: kustannukset, tasa-arvo, työllisyys ja perhe. Toimijoiden intressit vaikuttivat siihen, mitä kehyksiä painotettiin ja miten keskeiset käsitteet ymmärrettiin. Lisäksi hallituksen taloutta ja työllisyyttä korostava linja määritteli ideologisen vallan ajatuksen mukaisesti pitkälti sen, miten muut toimijat alkoivat kampanjoida. Esimerkiksi SAK pyrki nostamaan perhevapaaudistuksen agendalle, mutta teki sen hallitusohjelman linjan mukaisesti.

Agendalle nostamisen vaiheessa tärkein kamppailu käytiin kustannuksista. Hallitusohjelman talouskurilinjaan sekä 2010-luvun perhepolitiikan paradigmanmuutoksiin (Nygård ym. 2019) istuva ajatus uudistuksen tekemisestä ilman lisäkustannuksia nousi keskusteluun SAK:n perhevapaamallin myötä. ”Kustannusneutraalius” oli yksi SAK:n mallin avainsanoista (SAK 2016), vaikka kustannusneutraali uudistus oli käytännössä SAK:n pienituloisten ja matalasti koulutettujen jäsenten intressien vastainen (ks. seuraavat osiot). Kustannusten välttäminen nousi SAK:n mallin keskiöön osittain mallin kehittäjän ekonomistitaustan vuoksi, ja osittain siksi, ettei mallia

voisi torjua sanomalla, että uudistukseen ei ole varaa (haastattelu SAK2). SAK:n talouskuriparadigmaa myötäilevä diskurssi sai nopeasti tukea muilta toimijoilta. Kokoomus ei ensimmäisissä perhevapaa-kannanotoissaan puhunut kustannuksista lainkaan (esim. Kokoomus 2016), mutta omaksui pian SAK:n esittelemän kustannusneutraalius-retoriikan: ”[u]udistuksen toteutumisen nykyisessä taloustilanteessa vaatii, että se tehdään kustannusneutraalisti” (Kokoomus 2017). Myös 6+6+6-mallia<sup>1</sup> aiemmin kannattanut Akava ehdotti lopulta kustannuksiltaan hillitympää mallia (Akava 2017). Keskusta sen sijaan korosti, että uudistus saisi maksaa – minkä vuoksi se pitäisi toteuttaa vasta seuraavalla hallituskaudella (Keskusta 2016). Vaikka taloudellisten kysymysten ensisijaisuus tuki selvästi EK:n tavoitteita, EK ei julkisissa ulostuloissaan juuri puhunut kustannuksista. Kuntatyönantajat puolestaan vastustivat avoimesti työnantajien kustannusten kasvua (KT 2017).

Myös hallitusohjelmassa keskeinen työllisyyden edistäminen nousi agendalle nosto -vaiheessa keskeiseen rooliin. Työllisyys oli tärkeä kehys etenkin kokoomukselle ja EK:lle. Jo hallituskauden alussa uudistusta ajaneet kokoomuksen naisministerit ja -kansanedustajat näkivät sen pääasiassa keinona hallituksen 72 prosentin työllisyystavoitteen saavuttamiseksi (esim. Kokoomus 2016; Sarkomaa 2016). Kokoomuksen perhevapaamallissa korostui lisäksi ekonomistinen taloudellisen kannustamisen retoriikka: etuusjärjestelmän tuli ”kannustaa sekä työn tekemiseen että yrittäjyyteen” (Kokoomus 2017, 2). EK:lle työllisyys oli selkeästi tärkein tulokulma: ”Meille tärkeintä on koko asiassa ollut työllisyysasteen nostaminen,” totesi EK:n johtaja blogissaan (Oksala 2017). Työllisyydestä puhuivat myös palkansaajajärjestöt. Akavalle työllisyyden lisääminen oli alusta lähtien keskeinen julkilausuttu tavoite, mutta myös SAK mukautui etenkin kokoomuksen ja EK:n intressejä palvelemaan retoriikkaan ja perusteli malliaan työllisyystilastoilla. Keskusta ja perussuomalaiset sen sijaan kyseenalaistivat työllisyyteen keskittymisen (esim. Saarikko 2018; Juvonen 2017) ja nostivat esiin konservatiivisille äänestäjilleen tärkeitä teemoja, kuten (ydin)perheiden etua ja perheiden valinnanvapautta.

Vaikka tasa-arvon edistämisen tavoite oli keskustelussa näkyvästi läsnä, jäi se jossain määrin kustannusten ja työllisyyden jalkoihin. Tasa-arvo oli keskeinen kehys kaikille muille toimijoille paitsi keskustalle, perussuomalaisille ja Kuntatyönantajille, mutta ainoastaan STTK piti tasa-arvoa kaikkein tärkeimpänä tavoitteena. Tasa-arvo määrittyi hallituspuolueiden ja työmarkkinajärjestöjen puheessa kapeasti – ja työllisyysnäkökulmia mukailevasti – naisten työmarkkina-asemaan liittyvänä kysymyksenä, jonka keskiössä olivat palkkaerot, eläkkeet, ja urakehitys. Esimerkiksi kokoomus kuvasi nykyjärjestelmän ongelman seuraavasti: ”Perhevapaiden nykyinen epätasainen jakautuminen lyhentää naisten työuria ja vaikuttaa kielteisesti naisten ura- ja palkkakehitykseen aina eläkekertymään saakka” (Kokoomus 2017). Perhevapaa-uudistuksesta käyty keskustelu heijasti siten kehitystä, jossa tasa-arvo joutuu väistymään talouden tieltä ja tasa-arvo nähdään enenevässä määrin välineenä taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi (Elomäki ja Ylöstalo 2020; Kantola ja Squires 2012).

Työmarkkinanäkökulman korostaminen sivuutti muita tasa-arvotavoitteita, kuten hoivavastuun jakamisen, joka oli monille toimijoille vaikea kysymys arvojen tai taloudellisten intressien takia. Myös naisten ja perheiden väliset erot koulutuksessa, tulotasossa ja työmarkkina-aseman vakaudessa ja niiden tutkitut vaikutukset perhevapaiden käyttöön jäivät – tai jätettiin – työmarkkinoiden tasa-arvosta keskusteltaessa vähemmälle huomiolle. Pisimpään kotona ovat ne äidit, joiden työmarkkina-asema on jo ennestään heikompi ja joilla ei välttämättä ole työtä, mihin palata



(Salmi ja Närvi 2017). Nopeimmin työelämään puolestaan palaavat ne äidit, joilla työn vetovoimatekijät ovat suurimmat: korkeakoulutus, hyvä palkka ja kiinnostava työ (Luotonen 2013). Eniten perhevapaita pitävät korkeakoulutettujen naisten puoliset (Saarikallio-Torp ja Haataja 2016).

Työmarkkinajärjestöjen osalta keskittyminen työelämän tasa-arvoon on sidoksissa järjestöjen ajamiin intresseihin. Perhevapaita uudistettaessa palkansaajat ovat perinteisesti keskittyneet jäsenten hyvinvoinnin, esimerkiksi työn ja perheen yhteensovittamisen, pikemminkin kuin yleisten tasa-arvotavoitteiden edistämiseen (Lammi-Taskula ja Takala 2009). Sitä vastoin palkansaajajärjestöjä toisistaan erottavat luokkaintressit eivät juuri näkyneet keskustelussa, esimerkiksi SAK ei erityisesti tuonut esiin pienituloisten ja matalasti koulutettujen naisten ja perheiden tilannetta ja tarpeita. EK:n tapauksessa tasa-arvo toimi verhona tasa-arvolle vastakkaisten ydinintressien edistämiseksi. EK:n perhevapaamallissa ansiosidonnainen kausi oli jaettu tasan vanhempien kesken, ja tasa-arvon jarruna usein nähty EK kehysti mallinsa vahvasti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta (esim. EK 2017). EK:n malli olisi kuitenkin karsinut äitien perhevapaita rankalla kädellä sekä merkinnyt käytännössä ansiosidonnaisten vapaiden kokonaismäärän lyhentymistä monissa perheissä. Tämä taas olisi lisännyt työllisyyttä ja karsinut työnantajille vanhempainvapaasta koituvia kustannuksia. (Elomäki ym. 2019.)

Agendalle nostovaihe kulminoitui elokuussa 2017, kun hallitus lopulta päätti uudistuksen aloittamisesta. Haastattelujen perusteella keskeisiä syitä tähän olivat kasvanut yhteiskunnallinen paine, perussuomalaisten hajoaminen sekä uudistusmyönteisen Annika Saarikon (kesk.) nousu asiasta vastaavaksi ministeriksi. On mahdollista myös tulkita, että perhevapaauudistuksen kehystäminen työllisyystoimeksi mahdollisti sen nostamisen hallituksen agendalle. Samalla hallituspuolueet löivät lukkoon uudistuksen kehyksen asettamalla sille tiukat reunaehdot. Reunaehtojen mukaan uudistus tuli valmistella lapsi- ja perhelähtöisesti, sen tuli lisätä työelämän ja vanhemmuuden tasa-arvoa, ja mahdollisuus hoitaa lasta kolmeen ikävuoteen saakka kotona tuli säilyttää. Lisäksi perhevapaajärjestelmän etuudet tuli uudistaa ”hallitusohjelman julkisen talouden raamien puitteissa” ja uudistuksella tuli olla ”VM:n todentaman arvion mukaan työllisyyttä vahvistavia vaikutuksia.” (VNK 2017.) Kaikki keskeisten toimijoiden ulostuloja määrittäneet neljä kehystä – tasa-arvo, työllisyys, perhe ja kustannukset – olivat mukana reunaehdoissa, mutta suurimman painoarvon saivat valtiovarainministeriön arvioon sidottu työllisyys ja valtiontalouden kehyksiin sidottu kustannukset. Suoran vallankäytön näkökulmasta reunaehdoista päätettäessä pisimmän korren veti kokoomus, jolle työllisyys ja kustannukset olivat keskeisiä tavoitteita ja jonka perhevapaamalli täytti kaikki reunaehdot (Kokoomus 2017; haastattelu KOK1).

Perhevapaauudistuksen agendalle nostaminen oli myös erinomainen esimerkki tiedon roolista toimijoiden välisissä valtakamppailuissa. Keskitetyn sopimisen jälkeisellä aikakaudella tiedolla vaikuttamisesta on tullut keskeinen työmarkkinajärjestöjen käyttämä keino. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii SAK:n perhevapaamallin merkitys keskustelun avaajana ja kehystäjänä. SAK:n perhevapaamallin valmistelija ja pääasiallinen puolestapuhuja oli SAK:n ekonomisti, mikä tuki mallin uskottavuutta ja vaikuttavuutta. Perhevapaauudistusta käsittelevästä tiedosta tuli myös itsessään kamppailujen kohde. Pian uudistuksen noustua agendalle THL julkaisi kysely- ja haastatteluaineistoon perustuvan tutkimuksen (Salmi ja Närvi 2017), jonka yksi tulos oli se, ettei kotihoidontuen leikkaamisella olisi toivottuja työllisyysvaikutuksia ja että tärkeämpää olisi pidentää isyysvapaata. Tutkimuksen julkistusajankohta viittaa siihen, että myös THL

pyrki käyttämään tuottamaansa tietoa vaikuttaakseen perhevapaaudistuksen yksityiskohtiin. Eri tahoja edustavat ekonomistit tyrmäsivät tutkimuksen tulokset julkisuudessa: laadullisen kyselytutkimuksen perusteella ei heidän mielestään voinut tehdä politiikkasuosituksia. Sen sijaan uudistuksessa pitäisi hyödyntää kausaalisia käyttäytymisvaikutuksia kuvaavaa, työllisyysvaikutukset todentanutta ekonometrasta tutkimusta (esim. Paalasmaa 2017). Tiedon tuottajien välinen kamppailu politiikkarelevantista tiedosta heijastaa taloustieteen kasvanutta merkitystä ja tiedon tuottajien kasvanutta roolia päätöksenteossa (Ylönen ym. 2020). Se myös osoittaa, että kysymys päätöksenteossa hyödynnettävästä tiedosta ei ole neutraali vaan valittu tieto vaikuttaa merkittävästi ongelman ymmärtämiseen ja politiikkasuosituksiin.

## NEUVOTTELUT: INTRESSIRISTIRIITOJA, VALLANKÄYTTÖÄ JA KUSTANNUSLASKELMIA

Perhevapaaudistusta työstettiin samanaikaisesti useissa eri työryhmissä korporatistisen perinteen mukaisesti. Hallituksen valtuuttamina vastuuministereinä toimivat perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko (kesk.), opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen (kok.) ja sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila (sin.). Vastuuministerit avustajineen työskentelivät omassa ryhmässään sosiaali- ja terveysministeriön (STM) koordinoitussa työskentelyä (tästä eteenpäin ministeriryhmä). (Haastattelut STM1, STM 2, KESK, KOK1, KOK2.)

Perhevapaaudistuksesta neuvoteltiin myös laajemmassa kolmikantaisessa valmisteluryhmässä, johon osallistui työmarkkinakeskusjärjestöjen edustajia sekä virkamiesvalmistelijoita sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä. Työmarkkinajärjestöistä edustettuina olivat palkansaajakeskusjärjestöt SAK, STTK ja Akava sekä työnantajajärjestöistä EK ja Kuntatyönantajat. Lisäksi mukana oli yrittäjien edunvalvontajärjestö Suomen Yrittäjät. (STM 2017a.) STM:n virkamiehet toimivat linkkinä ministeriryhmän ja kolmikantaryhmän välillä. Korporatistiselle järjestelmälle ominaisella tavalla STM:n kokoonkutsuman ryhmän rinnalla pyöri työmarkkinajärjestöjen oma ”kaksikantatyöryhmä”, jossa työmarkkinajärjestöt hioivat kantojaan suhteessa poliitikkojen ja virkamiesten ehdotuksiin ja pyrkivät saavuttamaan yhteisymmärryksen (haastattelut EK1, EK2, Akava). Työmarkkinajärjestöjen vaikuttaminen perustui myös lobbaamiseen, jota tehtiin prosessin eri vaiheissa. Etenkin neuvottelujen loppusuoralla käytiin keskusteluja ministerien erityisavustajien ja työmarkkinajärjestöjen neuvottelijoiden välillä (haastattelu KESK).

Agendalle nostamisen vaiheessa implisiittisesti näkyneet intressit sekä niihin liittyvät konfliktit tulivat neuvotteluissa selvemmin esiin. Eri toimijoiden välillä vallitsi suuria eroja sen suhteen miten agendalle nostamisen vaiheessa esitetyt tavoitteet työllisyyden nostosta, kustannusten hallinnasta ja tasa-arvosta toteutettaisiin käytännössä. Neuvotteluvaiheessa esiin nousivatkin paitsi hallituspuolueiden väliset valtakamppailut, myös suunnanmuutokset kolmikantaisessa neuvotteluperinteessä, kun hallitus otti uudistuksesta tiukan otteen ja työmarkkinajärjestöt pyrkivät pitämään kiinni vaikutusvallastaan.

Tiukat, ekonomistiseen tietoon sidotut työllisyyttä ja kustannuksia käsittelevät reunaehdot määrittivät neuvotteluja. Toisin kuin voisi kuvitella, reunaehto uudistuksen työllisyyttä

vahvistavia vaikutuksista ei ollut yksiselitteinen. Siinä missä keskustalle tärkeää oli naisten työllisyyden parantaminen, kokoomus korosti, että myös kokonaistyöllisyyden tuli nousta. Tämä hallituspuolueiden välinen näkemusero työllisyyden merkityksestä ei ollut selvillä reunaehdoista kirjatussa:

[S]iitä työllisyyden nostosta oli myöskin se et sitäköön me ei avattu siinä tarkemmin, et me ilman muuta niin kun keskusta oletti että me tavotellaan naisten työllisyyden nousua, jos jotakin. Ja kokoomus painotti läpi sen neuvotteluprosessin niin kokonaistyöllisyyden nousua. (Haastattelu KESK)

Myöskään reunaehto etuuskien uudistamisesta julkisen talouden raamin puitteissa ei kaikkien osapuolten mielestä ollut täysin yksiselitteinen. Kokoomus korosti, että varhaiskasvatukseen mahdolliset kasvavat kustannukset rajautuivat reunaehdon ulkopuolelle. Kokoomus oli siis valmis sosiaalisten investointien hengessä investoimaan varhaiskasvatukseen, mutta ei perhevapaaetuksiin:

Mut se oleellinen asia on ehkä se että se ei oo sattumaa että siinä lukee ”etuusjärjestelmää uudistetaan kustannusneutraalisti”, koska tiedossa oli et on mahdotonta tehdä sellasta kustannusneutraalia uudistusta, jos ois sisällä varhaiskasvatukseen kasvavat kustannukset. [...]se järjestelmä kokonaisuudessaan kustannusneutraalisti. Mut varhaiskasvatukseen osallistumisen, se ei oo etuus vaan se on palvelu, niin sen kustannusten nousu me hyväksyttiin jo sillä kirjauksella. [...] tää varhaiskasvatukseen osallistumisen lisääntymisen tuomat kustannukset, mukana kaikissa näissä malleissa mitä sittemmin tehtiin. Kyl siihen varauduttiin koko sen ajan. (Haastattelu KOK1)

Työllisyysreunaehto teki ongelmalliseksi isän kiintiöiden pidentämisen ilman muita järjestelmän muutoksia, sillä vanhempainvapaiden pidentäminen ei lisäisi vaan pikemminkin vähentäisi *kokonaistyöllisyyttä*. Kustannusneutraaliuden korostamisen käytännöllinen seuraus oli puolestaan se, että ainoa mahdollisuus isän kuukausien pidentämiseen oli ensisijaisesti äidin käyttämistä perhevapaista – jaettavasta ansiosidonnaisesta ja/tai kotihoidontuesta – leikkaava malli.

Kotihoidontuen leikkaus oli keskeinen tavoite kokoomukselle, mutta myös monille työmarkkinajärjestöille. Leikkaamalla joko kotihoidontuen tasoa tai lyhentämällä sen kestoja vastattaisiin sekä tasa-arvo- että työllisyysreunaehdon toteutumiseen: kun naiset palaisivat nopeammin työelämään, perhevapaiden negatiivinen palkka-, ura- ja eläkekattumavaikutus lievenisi ja työllisyys (oletettavasti) nousisi. Kysymys kotihoidontuesta vaikuttaa olleen kokoomukselle jopa yhtä tärkeä kysymys kuin keskustalle, joskin tavoitteet olivat päinvastaiset. Keskustan kannattajille kotihoidontuki oli erittäin tärkeä, ja vaikka puolue vaikutti neuvotteluissa olevan valmis pieniin muutoksiin, olivat kotihoidontukea leikkaavat ja lyhentävät mallit sille vaikeita. Sinisillä ei ollut neuvotteluissa muita vahvoja intressejä kuin kotihoidontuen säilyttäminen, ja puolue oli haastattelujen perusteella passiivisessa roolissa (haastattelut).

Haastattelujen perusteella hallituspuolueet eivät siis olleet uudistuksessa tasa-arvoisia kumppaneita. Reunaehdoista käsitelleen valtakamppailun voittanut kokoomus tiesi täsmälleen mitä reunaehdot käytännössä tarkoittivat. Kokoomuksen etulyöntiasema säilyi kautta neuvottelujen,

kun puolue pyrki käyttämään tilannetta hyväkseen. Keskusta taas ymmärsi työllisyys- ja kustannusehtojen merkityksen – että mallista tulisi leikkaava – vasta neuvotteluiden aikana. (Haastattelut Akava, KOK1, KOK2.)

Kolmikantaisissa neuvotteluissa hallituksen asettamien reunaehtojen tulkinnasta käytiin myös runsaasti keskustelua. Myös työmarkkinajärjestöjen pöydissä havaittiin, miten tiukat reunaehdot jättivät hyvin vähän todellista neuvotteluvaraa ja ajoivat ratkaisua kohti leikkaavaa perhevapaamallia. Näkemuserot työllisyyden nostamisesta ja uudistuksen mahdollisista kustannuksista liittyivät olennaisesti (isien) korvamerkittyjen vapaiden kasvattamisen. Agendalle nostamisen vaiheessa työmarkkinajärjestöt kannattivat isien kiintiöiden pidentämistä tasa-arvotekona. Miten tämä olisi käytännössä toteutettu, jäi useissa kannanotoissa, kuten neuvotteluissakin, epäselväksi. Hallituspuolueet olivat määritelleet reunaehdoissa, että etuuksien uudistaminen toteutetaan ”hallitusohjelman julkisen talouden raamien puitteissa”. Ansiosidonnaiset perhevapaat rahoitetaan kuitenkin lähes kokonaan työnantajien ja työntekijöiden maksamien sivukulujen avulla. Siten työmarkkinajärjestöt olisivat halutessaan voineet ajaa tasa-arvoa edistävää uudistusta, jossa sosiaaliturvamaksuja kasvattamalla olisi kustannettu isien korvamerkittyjen vapaiden pidennys äitien käytettävissä olevia vapaita heikentämättä. Tätä toivoi erityisesti keskusta (haastattelu KESK; ks. myös Saarikko 2018a; Saarikko 2018b).

Kuitenkin erityisesti EK, joka on perinteisesti ollut merkittävä vallankäyttäjä kolmikantaisissa politiikkaprosesseissa ja kyennyt vaikuttamaan tasa-arvopolitiikan linjauksiin keskeisesti (Koskinen Sandberg 2016), tulkitsi reunaehto etuuksien kustannuksista tiukasti ja vastusti vakuutusmaksujen korottamista: ”erityisesti EK piti kiinni tästä hyvin tarkasti et se tarkoittaa sitä nolaa” (haastattelu SAK1; myös haastattelut STTK, Akava, EK1). EK:lla olisi kuitenkin ehkä ollut valmiutta kompromissiin, mikäli työllisyys olisi kasvanut tarpeeksi (haastattelu EK2). Palkansaajajärjestötkään eivät haastattelujen perusteella selkeästi ilmoittaneet valmiuttaan rahoittaa uudistusta. Vaikka haastateltavat kritisoivat EK:n nollalinjaa, olivat he enimmäkseen hiljaa oman järjestönsä kannasta sivukulujen kasvattamiseen. Akava myönsi avoimesti, ettei sivukulujen nousu ollut helppo asia: ”ei meilläkään oo siihen minkäänlaista kuittausta” (haastattelu Akava). Hallituskauden alkupuolella neuvoteltu, sosiaaliturvamaksuja palkansaajilta työnantajille siirtänyt kilpailukyky sopimus saattoi lisätä palkansaajien haluttomuutta kasvattaa kustannuksia (Pohjanpalo 2018). Tasa-arvon edistämisen tavoite jäi neuvotteluissa siten järjestöjen taloudellisten intressien jalkoihin.

Kaiken kaikkiaan työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen linjaus siitä, ettei etuuksien kustannuksia kasvatettaisi, sekä kokonaistyöllisyyden painotus saattoivat palkansaajajärjestöt vaikeaan paikkaan. Tasa-arvotavoitteita saavutettaisiin käytännössä vain etuuksia leikkaavalla mallilla ja suostuminen siihen alkoi näyttämään vääjämättömältä. SAK vastusti kaikkein selkeäsanaisimmin äidin etuuksien leikkaamista (haastattelu SAK1). Leikkaava malli arvelutti myös Akavaa ja STTK:ta, mutta hieman eri näkökulmasta:

[T]ietysti me keskusteltiin siitä paljon myös palkansaajien kesken että jos tulee tilanne että varhaiskasvatusoikeutta esimerkiksi alennetaan kaheks- että järjestelmä olis pakottanu alentaan kahdeksaan kuukauteen tai seitsemään ja puoleen kuukauteen niin oltaishan me kaikki saatu siitä lätyymme oikein kunnolla. (Haastattelu Akava)

Työmarkkinaryhmällä ja niihin kuuluvilla toimijoilla ei ollut yhtäläisiä mahdollisuuksia vaikuttaa uudistukseen sisältöön. Leikkaava malli olikin työmarkkinajärjestöistä vain EK:n intresseissä, sillä se parantaisi työvoiman saatavuutta ja hillitsisi kustannuksia. Palkansaajat tulkit-sivat EK:n ja kokoomuksen muodostaneen yhteisen rintaman tiukan talouskehyksen puolesta (haastattelu Akava). Kuntatyönantajien näkemys oli eriävä, sillä he eivät toivoneet aiempia pie-nempiä lapsia päivähoitoon. (haastattelu STTK, Akava).

Sipilän hallituksen perhevapaaudistusyritys poikkesi aiemmista siten, että hallitus rajoitti – ainakin päällisin puolin – työmarkkinajärjestöjen mahdollisuuksia vaikuttaa lopputulokseen (vrt. Salmi ja Lammi-Taskula 2014; Koskinen Sandberg 2016). Useat haastatelluista toivat esiin poikkeuksellisen vahvan poliittisen ohjauksen (haastattelut STTK, SAK1, THL, STM1, STM2). Ministerit halusivat pitää päätöksenteon omissa käsissään, ja työmarkkinajärjestöiltä haettiin enemmänkin ideoita, miten uudistus voitaisiin käytännössä toteuttaa reunaehdot huomioiden (haastattelu KESK). Tiukat reunaehdot väistämättä kavensivat järjestöjen vaikutusvaltaa. Kolmikantaryhmässä oli myös epätietoisuutta siitä, mitä ministeriryhmässä milloinkin tapahtui ja oliko poliittinen puoli sitoutunut virkamiesten esittelemiin malleihin. Eräs haastateltava kuvasi kolmikantaryhmän työskentelyä ”kädet sidottuna neuvotteluksi” (haastattelu SAK1). Neuvotte-luprosessi heijastaa Sipilän hallituskaudelle tyypillistä hallitusvetoista työskentelyä ja kärsimätöntä suhtautumista työmarkkinajärjestöihin ja kolmikantaan (Kylä-Laaso ja Koskinen Sand-berg 2020/tulossa).

Perhevapaaudistusta voi myös pitää esimerkkinä tietopohjaiseen päätöksentekoon liitty-vistä tiedon hierarkioista (Triantafillou 2015) ja niiden suhteesta vallan eri muotoihin. Perhe-vapaiden epätasa-arvoisen jakautumisen syitä ja seurauksia käsittelevä yhteiskuntatieteellinen tutkimus (esim. Salmi ja Närvi 2017), tai perhevapaita ja varhaiskasvatusta lasten näkökulmas-ta käsittelevä tieto eivät olleet neuvotteluissa näkyvässä roolissa. Toisin kuin aiemmissa perhe-vapaaudistusprosesseissa (vrt. STM 2011), tasa-arvo-, perhe- ja lapsijärjestöjä ja tutkimuslaitok-sia, jotka olisivat nostaneet tämän alan asiantuntemusta esiin, ei pidetty neuvotteluissa mukana. Kolmikantaryhmän jatkeena toimi laajempi työryhmä, johon kuului myös edustajia esimerkiksi THL:stä sekä hallituksen tasa-arvopolitiikkaa koordinoivasta STM:n Tasa-arvoyksiköstä, mut-ta ryhmä kokoontui vain muutamia kertoja (haastattelu THL). On huomionarvoista, että tasa-arvo-osaamista valtionhallinnon sisällä edustava Tasa-arvoyksikkö rajattiin ulos valmistelutyöstä. Järjestökentän viralliset vaikutusmahdollisuudet rajoittuivat uudistusprosessien alkaessa järjes-tettyyn kuulemistilaisuuteen, johon kutsuttiin valmisteluryhmiin kuuluvien tahojen lisäksi va-kiintuneisuudeltaan ja asiantuntemukseltaan eritasoisia lapsi- ja perhejärjestöjä (esim. Monimuo-toiset perheet, Isät lasten asialla, Mothers in Business). Sen sijaan perhevapaaudistuksen parissa pitkään työtä tehneet naisjärjestöt (esim. Nytkis, Naisjärjestöjen keskusliitto) rajattiin kuulemisten ulkopuolelle. Laajemmassa työryhmässä tai kuulemistilaisuudessa mukana olleiden toimijoiden näkemyksiä ei juuri otettu valmistelussa huomioon (haastattelut SAK1, THL, STM2, KESK).

Sen sijaan uudistusta ohjasi kvantitatiivinen, ekonomistityyppinen asiantuntemus: Kelan ja valtiovarainministeriön laatimat laskelmat vaikutuksista julkiseen talouteen ja kotitalo-uksien tuloihin sekä työllisyyteen. Toisin kuin tasa-arvoasiantuntijat, Kelan ja valtiovarain-ministeriön edustajat olivat kolmikantatyöryhmän varsinaisia jäseniä, ja heidän tekemänsä vaikutusarvioinnit olivat käytännössä ainoa ryhmässä käytetty tieto (haastattelut THL, SAK1, VM). Työllisyys- ja kustannusvaikutuksiin liittyvän tiedon määrävä asema neuvottelujen

aikana tuki osaltaan kokoomuksen ja EK:n intressejä, ja asetti alisteiseen asemaan sukupuolten ja perheiden ja lasten hyvinvoinnin kaltaiset yleisemmät tavoitteet, jotka eivät kääntyneet numeroiksi.

Neuvottelujen aikana tuotettu ekonomistinen tieto myös tuotti tasa-arvonäkökulmasta ongelmallista näkemystä ihmisten toiminnasta. Yksilöiden valintoihin keskittyvä valtavirtainen taloustiede ei juuri tarjoa välineitä epätasa-arvon ja vallan analyysiin (esim. Folbre 2009). Taloudellisia kannustimia korostavat työllisyyslaskelmat olivatkin sokeita perheiden sisäisille valtasuhteille ja muille syille äitien pitkiin perhevapaisiin. Yhtäältä työllisyys- ja kustannuslaskelmien priorisointi ja tasa-arvotiedon sivuuttaminen neuvotteluissa siis edisti tiettyjen toimijoiden intressejä, toisaalta tuotti tietynlaista ymmärrystä todellisuudesta.

## UUDISTUKSEN KAATUMINEN

Neuvottelut tiivistyivät helmikuussa 2017. Reunaehtojen puitteissa ratkaisuja hakemalla pöydälle oli saatu kaksi mallia: 4+5+4 (taite lapsen ollessa 2-vuotias) ja 5+4+5 (taite lapsen ollessa 1,5-vuotias)<sup>2</sup>. Mallit sisälsivät isän korvamerkittyjen vapaiden pidennyksen neljään tai viiteen kuukauteen kasvattamalla hieman ansiosidonnaisen vapaan kestoa ja leikkaamalla jaettavaa osuutta sekä kotihoidontuen rajauksen. Malleissa ”taite” merkitsi lapsen ikää ajankohtana, jonka jälkeen kotihoidontukea vastaavan ”lastenhoidontuen” tuen taso laskisi tai perheen oletettiin yhdistävän osa-aikatyötä ja joustavaa hoitorahaa. (STM 2018a.) Molempien mallien tulokseen täyttävän reunaehdot, mutta neuvottelujen keskiöön nousi kotihoidontukea vähemmän leikkaava ja kummallekin vanhemmalle neljän kuukauden kiintiön takaava 4+5+4-malli.

Valtiovarainministeriö ja Kela tuottivat kaivattuja arvioita mallien vaikutuksista. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan 4+5+4-malli, jossa kotihoidontuki laskisi lapsen ollessa 2-vuotias, toisi työmarkkinoille noin 1300 henkilötyövuotta enemmän kuin nykyinen malli. Menolisäyksiä julkiseen talouteen malli aiheuttaisi noin 91 miljoonaa euroa, joista 85 sijoittuisi varhaiskasvatukseen kasvaviin menoihin. (STM 2018a.) Kelan laskelmien mukaan perhe-etuuksien määrä laskisi noin 2/3 osalla perheistä ja ja etuudet pienenisivät erityisesti pienituloisissa perheissä, ja perheissä, joissa pääasiassa äiti käyttää perhevapaita pitkään (STM 2018b).

Muutama päivä laskelmien pöytään tuomisen jälkeen uudistuksen vastuuministeri Annika Saarikko keskeytti uudistuksen valmistelun 9. helmikuuta 2018, muiden osapuolten yllätykseksi ja pettymykseksi. Keskusta ilmoitti kaatumisesta *Helsingin Sanomille* ennen ministeriryhmän palaveria (Sutinen 2018a; haastattelu KOK1). Neuvotteluissa alakynteen jäänyt keskusta päätyi siten lopulta käyttämään suoraa valtaa ja kaatoi uudistuksen median kautta, saaden ainakin hetkeksi vallan määrittellä kaatumisen syyt.

Uudistuksen kaatumisesta käytiin julkisuudessa ankaraa merkityskamppailua, jossa toimijat pyrkivät ohjaamaan keskustelua itselleen edulliseen suuntaan. Keskusta korosti kunnille ja valtiontaloudelle koituvia kustannuksia, joihin ei oltu varattu rahaa, totesi uudistuksen olevan monille perheille ”satojen eurojen leikkaus” ja vetosi työllisyysvaikutusten vähäisyyteen (Sutinen 2018a; Saarikko 2018a; Räisänen 2018). Keskusta ei siten puhunut kotihoidontuesta ja arvoista, vaan asettui pitämään huolta yhtäältä kansantaloudesta, toisaalta pienituloisten ja

monilapsisten perheiden toimeentulosta. Siten keskusta otti etäisyyttä hallituksen toimeenpanemaan leikkauspolitiikkaan ja toi samalla keskusteluun luokkanäkökulmaa, joka oli ollut uudistusprosessin aiemmissa vaiheissa varsin pienessä roolissa. Kokoomuksen mukaan varhaiskasvatuksen kasvavien kulujen kattamisesta oli jo tehty suunnitelma ja siten perimmäinen syy oli keskustan konservatiivisen siiven vastustus ja haluttomuus koskea kotihoidontukeen (Sutinen 2018b; haastattelu KOK1). Siniset asettuivat keskustan linjalle ja korostivat uudistuksen kaatuneen pikemminkin rahaan kuin ideologiaan ja olevansa valmiit lisärahoitukseen (Vainio 2018).

Siinä missä kokoomus ohjasi keskustelua sekä uudistuksen noustessa agendalle että sen kaaduttua kohti tasa-arvoa ja työllisyyttä, keskusta alleviivasi Saarikon suulla, miten tasa-arvo- ja työllisyysnäkökulmat olivat peittäneet lasten edun alleen ja käänsi huomion alhaiseen syntyvyyteen (Saarikko 2018a). Saarikko myös peräänkuulutti perheystävällisen työelämän kehittämistä ja isiä rohkaisevaa ja kannustavaa perhevapaaudistusta. Näin keskusta pyrki siirtämään keskustelua pois kotihoidontuesta kohti laajempia naisten työmarkkina-asemaan vaikuttavia tekijöitä.

Intressiryhmien vallankäytön ja vastustuksen (Bergqvist ym. 2015; Koskinen Sandberg 2016; Bachrach ja Baratz 1962; 1963) näkökulmasta kiinnostavaa on se, että työmarkkinajärjestöt eivät tyytyneet sivurooliinsa kolmikantaisissa neuvotteluissa vaan pyrkivät vaikuttamaan lopputulokseen muilla tavoilla. Työmarkkinajärjestöt jättivät ministeriryhmälle tarjouksen neuvotella tietyistä elementeistä kaksikantaisesti vain päiviä ennen uudistuksen kaatumista (haastattelut EK1, EK2, KOK1). Työmarkkinajärjestöt tarjoutuivat sopimaan ansiosidonnaisista vapaista, jos ”hallitus tekisi oman osansa” eli kotihoidontuen muutokset ja sitoutuisi viemään työmarkkinajärjestöjen kompromissin eteenpäin (haastattelut KOK1, EK2). Työmarkkinajärjestöjen kesken oli erimielisyyksiä, mutta yhtenäisen rintaman löytäminen oli kuitenkin olennainen keino kamppailla vaikutusvallasta. Lopputulos ei kuitenkaan ollut työmarkkinajärjestöjen tavoitteiden mukainen. Työmarkkinajärjestöjen tarjous pakotti keskustan muodostamaan kannan pöydällä olleisiin kotihoidontuen muutoksiin ja oli siten osa uudistuksen kaatumiseen johtaneita tapahtumia.

Vaikka työmarkkinajärjestöt esiintyivät ulospäin yhtenäisenä, yhteistyökykyisenä ja jopa kunnianhimoisempana kuin hallitus (haastattelu KOK1, KOK2, KESK), joidenkin näkemysten mukaan perhevapaaajärjestelmän pääasiassa rahoittavat järjestöt olivat myös suoraan vastuussa uudistuksen kaatumisesta. Keskusta antoi sekä mediassa että haastatteluissa ymmärtää, että työmarkkinajärjestöjen ja etenkin EK:n haluttomuus korottaa vakuutusmaksuja oli yksi syy uudistuksen kaatumiseen (Saarikko 2018b; Sutinen2018a; haastattelu KESK). Palkansaajajärjestöistä STTK kiisti tiedotteessaan keskustan syytökset (STTK 2018). Haastattelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että työmarkkinajärjestöjen ja etenkin EK:n haluttomuus korottaa vakuutusmaksuja saattoi estää ratkaisun, joissa isäkiintiötä olisi voitu pidentää kenenkään häviämättä tai jossa ansiosidonnaisen pidentäminen olisi kompensoinut kotihoidontuen porrastamista. Joidenkin lähteiden mukaan EK ei halunnut hyväksyä edes valtion maksuosuuden kasvattamista (haastattelut SAK1, KESK).

Päätöksentekoprosessien ja vallan näkökulmasta kiinnostavinta on kuitenkin se, miten eri toimijat suhtautuivat uudistusprosessin aikana tuotettuun tietoon ja käyttivät ja tulkitsivat tätä tietoa. Uudistuksen kaatumista käsittelevissä blogeissaan ministeri Saarikko mainitsi, että

”vaikutusarviot käänsivät ajatteluni suunnan” (Saarikko 2018b), ja muutkin keskustapoliitikot pääministeri Sipilää myöten (esim. Sipilä 2018) perustelivat uudistuksen kaatamista nimenomaan kustannus-, työllisyysvaikutus- ja tulonjakovaikutuslaskelmilla. Saarikon lausunnoissa toistui myös THL:n tutkimustuloksia ja suosituksia mukailevat ajatukset kotihoidontuella pitkään olevien naisten heikosta työmarkkina-asemasta (Saarikko 2018b). Blogissaan Saarikko (2018a) myös epäili, että isien käyttäytyminen ja työpaikkojen asenteet muuttuisivat nopeasti. Kiinnostavaa on myös se, että Kelan laskelmat, joiden mukaan etuudet pienenisivät suurimmalta osalta perheitä, oli tehty olettaen, että äidit pitävät, jos pitävät, perhevapaat isien käyttäytymisen pysyessä ennallaan. Tämä siitäkin huolimatta, että perhepolitiikan muutoksilla nimenomaan haetaan muutoksia käyttäytymiseen.

Työllisyysnäkökulmaa korostaneet kokoomus ja EK eivät vaikuttaneet pettyneiltä työllisyyslaskelmien tuloksiin, vaan korostivat, ettei työllisyysvaikutuksia voi tarkastella vain yhtenä tietynä hetkenä. Sen sijaan tulisi arvioida pitkän aikavälin vaikutuksia. Toinen merkittävä tulkin- taero koski Kelan laskelmia etuusleikkauksista. Kokoomus ei hyväksynyt tulonjakovaikutusten arviointia suoria etuusmuutoksia laskemalla, vaan korosti perheiden taloudellisen tilanteen pa- ranevan, kun vanhemmat palaavat aiemmin töihin:

Me pyysimme useissa kerroissa että tässä pitäis huomioida, ku puhutaan tän tuloerovaiku- tuksia niin pitäis pohtii, tietysti lisätä näihin laskelmiin myös työllisyyden positiiviset vaiku- tukset tulotasoon. Ei ainoastaan niin että kotihoidontuen porrastuksen vaikutukset tuloeroi- hin, vaan myös se et ku ihmiset pääsee töihin tai palaa töihin aiemmin niin tulotaso nousee. (Haastattelu KOK1)

Neuvottelujen edetessä kokoomuksen näkemykset siitä miten ”työ on parasta sosiaaliturvaa” (engl. *workfare*) nousivat siten selkeämmin esiin. Kokoomuksen politiikka lasten varhaiskasva- tuksen osallistumisasteen nostamisesta sosiaalisten erojen tasaamiseksi voidaan nähdä ottavan kantaa välillisesti luokkakysymykseen, mutta näkökulma jäi neuvotteluissa kustannuskysymyk- sen jalkoihin (ks. Nygård ym. 2019).

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Olemme tässä artikkelissa tarkastelleet pääministeri Juha Sipilän hallituksen kaatunutta per- hevapaaudistusta tasa-arvopolitiikan prosessien (Marchbank 1994) sekä vallan eri muotojen (Lukes 2004; Digeser 1992; Bachrach ja Baratz 1962) näkökulmasta. Tullakseen voimaan tasa- arvopolitiikan tulee ylittää monia esteitä, ja politiikka voi kompastella tai kaatua politiikkapro- sessin eri vaiheissa (Marchbank, 1994; Koskinen Sandberg 2016). Yksi syy tähän on keskeisten toimijoiden suora tai epäsuora vallankäyttö, mutta myös diskursseissa ja käytännöissä piilevä valta vaikuttaa prosesseihin. Analyysimme tarjoaa uutta tietoa tasa-arvopolitiikan haasteista tuomalla esiin eroja ja jatkuvuuksia verrattuna aiempiin perhevapaaudistusyrityksiin ja tasa- arvopolitiikkaan laajemmin. Analyysimme auttaa myös ymmärtämään, kuinka vallan eri muo- dot – suora vallankäyttö, agendavalta, ideologinen valta ja tuottava valta – ja niiden vuorovaiku- tus vaikuttivat uudistusprosessin eri vaiheisiin.



Kaatunut perhevapaaudistus on osa jatkumoa, jossa tasa-arvopolitiikasta puhutaan Suomessakin yhä useammin talouden näkökulmasta, talousnäkökulmat sivuuttavat tasa-arvotavoitteet (esim. Elomäki ja Ylöstalo 2020) ja talouskuriparadigma määrittää perhepolitiikkaa (Nygård ym. 2019). Analyysimme perusteella työllisyyden ja kustannusneutraaliuden korostuminen tasa-arvotavoitteiden kustannuksella agendalle nostamisen vaiheessa ja neuvotteluissa sekä kapeat tulkinnat tasa-arvosta työelämän tasa-arvona liittyivät etenkin kokoomuksen ja EK:n suoraan vallankäyttöön ja pyrkimyksiin rajata uudistuksen agenda mieleisekseen. Myös muut keskeiset toimijat olivat omaksuneet hallitusohjelman talouskuria ja työllisyyttä korostavan kehyksen, vaikka kustannusneutraaliuden ja työllisyystavoitteiden korostaminen ei palvellut etenkään SAK:n intressejä. Uudistukselle asetetut tiukat kustannuksia ja työllisyyttä käsittelevät reunaehdot vaikuttivat pöydällä olleisiin ehdotuksiin ja johtivat käytännössä etuusia leikkaavaan malliin.

Kaatunut perhevapaaudistus on myös esimerkki työmarkkinajärjestöjen muuttuvasta vaikutusvallasta uudelleenmuotoutuvassa korporatistisessa järjestelmässä. Kolmikantaista neuvotteluprosessia on pidetty yhtenä merkittävänä hidasteena perhevapaiden uudistamiselle, erityisesti isien vapaiden pidentämiselle (mm. Lammi-Taskula ja Takala 2009; Salmi ja Lammi-Taskula 2014). Työmarkkinajärjestöt ovat kuitenkin yksi kerrallaan kääntyneet ajamaan isyysvapaita ja tällä kertaa järjestöt olivat keskeisessä roolissa nostamassa uudistusta agendalle ohi hallitusohjelman. Aiemmista uudistuksista poiketen hallitus kaappasi neuvotteluvaiheessa vallan itselleen ja työnsi tiukoilla reunaehdoilla työmarkkinajärjestöt neuvoa-antavaan rooliin. Järjestöt eivät kuitenkaan päästäneet irti vaikutusvallastaan, vaan pyrkivät ajamaan omia intressejään hyödyntämällä asemaansa perhevapaa järjestelmän rahoittajina. Vaikka järjestöt esittivät itsensä konservatiivisen hallituksen edistysmielisenä vastakohtana, järjestöjen puhe tasa-arvon edistämisestä oli intressien värittämää: erityisesti EK:lle tasa-arvo vaikutti olevan argumentti, jolla ajettiin läpi työnantajien kuluja vähentävää ja työvoiman saatavuuden varmistavaa politiikkaa. Lisäksi järjestöjen ja etenkin EK:n haluttomuus kasvattaa työnantajamaksuja vaikeutti ratkaisun löytymistä.

Kolmanneksi perhevapaaudistus kertoo tiedon kasvaneesta roolista päätöksenteossa sekä tähän tietoon liittyvistä hierarkioista (Triantafillou 2015). Neuvotteluissa sivuutetut työmarkkinajärjestöt pyrkivät vaikuttamaan politiikan agendaan tiedolla, mikä heijastelee myös korporatistimin uudelleenmuotoutumista (ks. Mailand 2006; Vesa ym. 2018). Työmarkkinajärjestöjen rooli yhteiskunnalliseen keskusteluun vaikuttajana näkyi paitsi siinä, miten järjestöt loivat osaltaan painetta nostaa uudistus agendalle, mutta vaikuttivat myös kehystykseen ja sisältöihin kannanotoillaan ja perhevapaamalleillaan. Lisäksi uudistusprosessin aikana tehtiin ennätysmäärä ekonomistien ja tilastotieteilijöiden arvioita kustannuksista sekä vaikutuksista tulonjakoon ja työllisyyteen samalla kun THL:n ja tasa-arvotutkijoiden tuottama, perhevapaiden epätasa-arvoisen jakautumisen syitä ja seurauksia käsittelevä tieto sivuutettiin neuvotteluissa. Tasa-arvotiedon ja -asiantuntemuksen sivuuttaminen heijastaa paitsi tasa-arvonäkökulmille uudistuksessa annettua vähäistä painoarvoa, myös hierarkiaa, jossa ekonomistinen, kvantitatiivinen tieto nähdään erityisen poliittikkarelevanttina (Hirschman ja Berman 2014; Ylönen ym. 2020) – myös tasa-arvopolitiikan kentällä (Elomäki 2020/tulossa; Ylöstalo 2020b). Erikoisroolin saanut kvantitatiivinen, ekonomistinen tieto ei ollut arvovapaata ja objektiivista. Yhtäältä se tuki kokoomuksen ja EK:n intressejä ja vaikutusmahdollisuuksia, toisaalta se tuotti tasa-arvonäkökulmasta ongelmallista ymmärrystä ihmisten toiminnasta ja piilotti sukupuolittuneet

valtasuhteet näkyvistä. Arvot sekoittuvat myös tapaan tulkita tietoa ja käyttää sitä poliittisen argumentoinnin välineenä neuvottelujen aikana ja uudistuksen kaaduttua.

Analyysimme paljastaa myös, että vaikka luokkaintressit ovat perinteisesti kolmikantaisen päätöksenteon ytimessä, perhevapaaudistuksesta puhuttiin tavoilla, jotka häivyttivät naisten ja perheiden väliset sosio-ekonomiset erot. Agendalle nostamisen vaiheessa ja neuvotteluissa keskeiset toimijat eivät juurikaan puhuneet pienituloisten tarpeista, eikä naisten työllisyysasteen nostamista ja perhevapaiden lyhentämistä vaativissa puheenvuoroissa juuri nostettu esiin sitä, että toimet olisivat kohdistuneet lähinnä matalasti koulutettuihin, pienipalkkaisiin ja maahanmuuttajataustaisiin naisiin, joilla on heikoin työmarkkina-asema (mm. Salmi ja Närvi 2017). Suunniteltu perhevapaaudistus olisi antanut eniten koulutetuille, hyvässä työmarkkina-asemassa oleville perheille, joille järjestelmä tarjosi jo ennestään erilaisia mahdollisuuksia. Luokkakysymykset politisoituivat vasta uudistuksen kaatuessa, kun keskusta perusteli vetäytymistään tulonjakolaskelmilla ja pienituloisille perheille koituvilla leikkauksilla. Siten vaikka uudistuksen kaatuminen vaikutti tasa-arvopolitiikan voimaansaattamisen näkökulmasta epäonnistumiselta, kapean tasa-arvokäsityksen vuoksi toteutuessaan uudistus olisi ollut intersektionaalisesta näkökulmasta ongelmallinen.

Kaatuneen perhevapaaudistuksen analyysi osoittaa, että tasa-arvopolitiikan haasteiden ymmärtämiseksi on tärkeä analysoida politiikkaprosessissa piilevää valtaa monesta eri näkökulmasta. Vallan eri muodot, joihin olemme tässä artikkelissa viitanneet termeillä suora vallankäyttö, agendavalta, ideologinen valta ja tuottava valta, olivat samanaikaisesti läsnä politiikkaprosessissa eri vaiheissa ja vaikuttivat sekä uudistuksen nousuun politiikan agendalle, uudistuksesta käytyihin neuvotteluihin, että uudistuksen kaatumiseen.

## VIITTEET

1. 6+6+6 -malli on Työn ja hyvinvoinnin laitoksen tutkijoiden Minna Salmen ja Johanna Lammi-Taskulan (2010) ehdotus perhevapaiden uudistamiseksi. Ehdotuksen mukaan ansiosidonnainen vanhempainvapaajakso pidennettäisiin 18 kuukauden pituiseksi ja vapaa jaettaisiin kolmeen kuuden kuukauden jaksoon (6+6+6), joista yhden käyttäisi äiti, yhden vanhemmat jakaisivat keskenään ja yhden käyttäisi isä. Vapaajaksoja voisi käyttää lapsen kolmivuotispäivään asti. Vapaan ajalta maksettaisiin päivärahaa 80 prosenttia aiemmista ansiotuloista.
2. 5+4+5 (I1) ja 4+5+4 (I1) -mallit ovat Sipilän hallituksen perhevapaaudistuksen neuvotteluissa kehitettyjä perhevapaamalliehdotuksia. Mallit I1 ja I1 olivat pöydällä neuvottelujen loppuvaiheessa ja niiden katsottiin täyttävän uudistukselle asetetut tiukat reunaehdot. Malleja kehitti sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusjohtaja ja tutkimusjohtajien yhteistyössä hallituksen vastuuministereiden ja erityisavustajien muodostaman ministeriryhmän ja työmarkkinajärjestöjen ja virkamiesten muodostaman asiantuntijaryhmän kanssa yhteistyössä. Ehdotuksien mukaan ansiosidonnainen vanhempainvapaajakso pidennettäisiin 13 tai 14 kuukauteen ja vapaa jaettaisiin kolmeen jaksoon, joista ensimmäisen käyttäisi äiti, yhden vanhemmat jakaisivat keskenään ja yhden käyttäisi isä. Mallit sisälsivät myös leikkauksia kotihoidontukeen. (Ks. STM 2017.)

## LÄHTEET

- Akava 2017. Akavan perhevapaamalli: tasa-arvoa ja joustavuutta. [https://www.akava.fi/files/21832/Akavan\\_perhevapaamalli\\_Tasa-arvoa\\_ja\\_joustavuutta.pdf](https://www.akava.fi/files/21832/Akavan_perhevapaamalli_Tasa-arvoa_ja_joustavuutta.pdf). Viitattu 4.10.2019.
- Bacchi, Carol. 1999. *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. Lontoo, Thousand Oaks, Delhi: Sage. <http://dx.doi.org/10.4135/9781446217887>.
- Bachrach, Peter ja Baratz, Morton. 1962. Two Faces of Power. *The American Political Science Review* 56:4, 947–952.
- Bachrach, Peter ja Baratz, Morton. 1963. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review* 57:3, 632–642.
- Bergholm, Tapio. 2015. *Kaksoissidoksen synty – Suomen työmarkkinasuhteiden toimintatavan muotoutuminen 1944–1969*. Helsinki: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura.
- Bergqvist, Christina, Bjarnegård, Elin ja Zetterberg, Pär. 2015. When Class Trumps Sex: The Social Democratic Intra-Party Struggle Over Extending Parental Leave Quotas in Sweden. *Social Politics* 23:2, 169–191. <https://doi.org/10.1093/sp/jxv01>.
- Dahl, Robert. 1957. The concept of power. *Behavioral science* 2:3, 201–215. <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>.
- Digeser, Peter. 1992. The fourth face of power. *The journal of politics* 54:4, 977–1007. <https://doi.org/10.2307/2132105>.
- EK. 2017. EK:n malli perhevapaisten uudistamiseksi. [https://ek.fi/wp-content/uploads/Perhevapaat-EK-malli-28.2.2017\\_visu2.pdf](https://ek.fi/wp-content/uploads/Perhevapaat-EK-malli-28.2.2017_visu2.pdf). Viitattu 7.10.2019.
- Elomäki, Anna. 2020/tulossa. Economization of gender equality expertise in the European Union. *Social Politics*. <https://doi.org/10.1093/sp/jxaa005>
- Elomäki, Anna, Kantola, Johanna, Koivunen, Anu ja Ylöstalo, Hanna. 2016. Kamppailu tasa-arvosta: tunne, asiantuntijuus ja vastarinta strategisessa valtiossa. *Sosiologia* 53:4, 257–275.
- Elomäki, Anna ja Ylöstalo, Hanna. 2020. Talous on tasa-arvokysymys. Taloudellistunut tasa-arvo ja talouspolitiikan sukupuolivaikutukset. Teoksessa Johanna Kantola, Paula Koskinen Sandberg ja Hanna Ylöstalo (toim.), *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutokset*. Helsinki: Gaudeamus, 48–68.
- Elomäki, Anna, Koskinen Sandberg, Paula, Kantola, Johanna ja Saari, Milja. 2019. Työmarkkinajärjestöt valtiollisen tasa-arvopolitiikan tyhjiötä täyttämässä? Työmarkkinakeskusjärjestöjen tasa-arvoulostuslot vuosina 2010–2017. *Sosiologia* 56:2, 122–140.
- Engeli, Isabelle ja Amy Mazur. 2018. Taking implementation seriously in assessing success: the politics of gender equality policy. *European Journal of Politics and Gender* 1:1–2, 111–29. <https://doi.org/10.1332/251510818X15282097548558>.
- Folbre, Nancy. 2009. *Greed, Lust and Gender. A History of Economic Ideas*. Oxford: Oxford University Press.
- Hiilamo, Heikki ja Kangas, Olli. 2009. Trap for Women or Freedom to Choose? The Struggle over Cash for Child Care Schemes in Finland and Sweden. *Journal of Social Policy* 38:3, 457–475. <https://doi.org/10.1017/S0047279409003067>.
- Hirschman, Daniel ja Berman, Elizabeth P. 2014. Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-Economic Review* 12:4, 779–811. <https://doi.org/10.1093/ser/mwu017>.
- Ikävalko, Elina. 2010. Taistelu tiedosta. Tasa-arvolain uudistus vuosituhannen vaihteessa. *Naistutkimus/ Kvinnoforskning* 23:4, 58–61.

- Juvonen, Arja. 2017. Perhevapaiden uudistus ei jäänyt hallituksessa panttivangiksi vaan järjen ääni vapautti sen. <https://www.arjajuvonen.fi/blogi&vuosi=2017>. Viitattu 2.12.2019.
- Kauppinen, Timo. 2005. *Suomen työmarkkinamalli*. Helsinki: WSOY.
- Kellokumpu, Jenni. 2006. *Lasten vaikutus äidin palkkaan*. Tutkimuksia 103. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Keskusta 2015. Keskustan vaaliohjelma. <https://www.keskusta.fi/loader.aspx?id=9c181ec0-4d62-4e1f-a2a7-49138612043a>. Viitattu 9.11.2019.
- Keskusta 2016. Keskustan perhepaketti. <http://www.keskusta.fi/loader.aspx?id=4f7b79ae-2cb1-49e1-bb91-5d7670f6951b>. Viitattu 14.10.201.
- Kokoomus 2015. Kokoomuksen strateginen hallitusohjelma. [https://www.varsinaissuomenkokoomus.fi/files/2015/02/Kokoomuksen\\_strateginen\\_hallitusohjelma.pdf](https://www.varsinaissuomenkokoomus.fi/files/2015/02/Kokoomuksen_strateginen_hallitusohjelma.pdf). Viitattu 7.10.2019.
- Kokoomus 2016. Enemmän vanhempainvapaata, vähemmän kotihoidontukea. <https://www.kokoomus.fi/grahn-laasonen-ja-toivakka-enemman-vanhempainvapaata-vahemman-kotihoidontukea/?highlight=perhevapaat>. Viitattu 7.10.2019.
- Kokoomus 2017. Perheet ja työelämä. <https://www.kokoomus.fi/kokoomus-julkaisi-perheet-ja-tyoelama-asiakirjan/>. Viitattu 10.11.2019.
- Koskinen Sandberg, Paula. 2016. Non-decision making in the reform of equal pay policy- The case of Finnish gender equality legislation. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal* 35:4, 280–295. <https://doi.org/10.1108/EDI-10-2015-0089>.
- Kuitto Kati, Salonen, Janne ja Helmdag, Jan. 2019. Perhevapaat työurariskinä? Trajektorianalyysi nuorten aikuisten työurapoluista. *Yhteiskuntapolitiikka* 84:2, 197–205.
- Kuntatyönantajat 2017. KT:n lausunto perhevapaa-uudistusta koskevaan kuulemistilaisuuteen 26.9.2017. Viitattu 19.3.2020.
- Kylä-Laaso, Miikaeli ja Koskinen Sandberg, Paula. 2020/tulossa. Affective institutional work and ordoliberal governance: Gender equality in the parliamentary debates on the Competitiveness Pact in Finland. *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research*. <https://doi.org/10.1080/08038740.2019.1697749>.
- Lammi-Taskula, Johanna ja Takala, Pentti. 2009. Negotiating tri-partite compromises. Teoksessa Sheila Kamerman ja Peter Moss (toim.), *The politics of parental leave policies: Children, parenting, gender and the labour market*. Policy Press, 87-102. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781847420671.003.0006>.
- Lombardo, Emanuela, Meier, Petra ja Verloo, Mieke (toim.). 2009. *The Discursive Politics of Gender Equality*. London, UK: Routledge.
- Lukes, Steven. 2004. *Power: A radical view*. Basingstoke ja New York: Palgrave Macmillan.
- Luotonen, Aino. 2013. Mothers' return to work: contradictions, negotiations and strategies. Teoksessa Eriikka Oinonen, ja Katja Repo (toim.), *Women, Men and Children in Families: Private Troubles and Public Issues*. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 29–54.
- Mailand, Micke. 2006. Dynamic neo-corporatism - regulating work and welfare in Denmark. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 12:3, 371–387. <https://doi.org/10.1177/102425890601200307>.
- Marchbank, Jennifer. 1994. Nondecision-Making... A Management Guide to Keeping Women's Interest Issues Off the Political Agenda. Teoksessa Griffin, Gabrielle, Hester, Marianne, Rai, Shirin ja Roseneil, Sasha (toim.), *Stirring it. Challenges for Feminism*. Lontoo: Taylor and Francis, 59–69.
- Miettinen, Anneli ja Saarikallio-Torp, Miia. 2019. 25 % isistä ei käytä vanhempainvapaata – vai onko

- osuus sittenkin 55 %? Kela tutkimusblogi 13.3.2019 <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4870>. Viitattu 11.12.2019.
- Nygård, Mikael, Nyby, Josefine ja Kuisma, Mikko. 2019. Discarding social investment and redistribution in the name of austerity? The case of Finnish family policy reforms 2007–2015, *Policy and Society* 38:3, 519–536. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1655834>.
- Närvi, Johanna. 2018. Isä hoitaa – vai hoitaako? THL, Työpaperi 1/2018. <http://www.julkari.fi/handle/10024/136012>. Viitattu 11.12.2019.
- Oksala, Ilkka. 2017. Oksala bloggaa: perhevapaaudistuksella tasa-arvoa. <https://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/2017/03/17/oksala-bloggaa-perhevapaaudistuksella-tasa-arvoa/>. Viitattu 7.10.2019.
- Paalasmaa, Petteri. 2017. Juhana Vartiainen lyttää THL:n perhevapaatutkimuksen: ”Ei minkäänlaista informaatioarvoa.” *Iltalehti* 13.9.2017. <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/201709132200389317>. Viitattu 5.11.2019.
- Perussuomalaiset. 2015. Perussuomalaisten eduskuntavaaliohjelma -pääteemat. <https://www.perussuomalaiset.fi/eduskuntavaalit-2015/perussuomalaisten-eduskuntavaaliohjelmat-2015/>. Viitattu 2.10.2019.
- Pohjanpalo, Olli. 2018. Kaatuuko perhevapaaudistus kokonaan vai yrittääkö hallitus vielä uudelleen? *Helsingin Sanomat* 12.2.2018. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005563273.html>. Viitattu 13.12.2019.
- Räsänen, Kari. 2018. Hallitus ei päässyt maanantai-iltana sopuun perhevapaista – Tästä riidassa oli kyse. *Helsingin Sanomat* 13.12.2018. <https://www.hs.fi/paivanlehti/13022018/art-2000005564097.html>. Viitattu 24.11.2019.
- Saari, Milja. 2015. Symboliseksi sovittu- Tasa-arvosuunnittelun ja palkkakartoituksen legitimeetti, *Oikeus*, 44:1, 44–68.
- Saari, Milja, Kantola, Johanna and Koskinen Sandberg, Paula. 2019. Implementing equal pay policy: Clash between gender equality and corporatism. *Social Politics*, <https://doi.org/10.1093/sp/jxz020>.
- Saarikallio-Torp, Miia ja Haataja, Anita. 2016. Isien vanhempainvapaiden käyttö on yleistynyt. Ketkä isistä vapaita käyttävät ja ketkä eivät? Teoksessa Anita Haataja, Ilpo Airio, Miia Saarikallio-Torp ja Maria Valaste (toim.), *Laulu 573566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla*, KELA, 80–115. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/163822>. Viitattu 13.11.2019.
- Saarikko, Annika. 2018a. Ilman rahaa ei voi saada parempaa uudistusta perheille. (9.2.2018) <https://www.annikasaarikko.fi/1216-2/>. Viitattu 3.10.2019.
- Saarikko, Annika. 2018b. Pulkkamäestä perhevapaisiin. (11.2.2018) <https://www.annikasaarikko.fi/pulkkamaesta-perhevapaisiin/>. Viitattu 3.10.2019.
- Salmi, Minna ja Närvi, Johanna (toim.) 2017. *Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla: [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135216/URN\\_ISBN\\_978-952-302-884-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135216/URN_ISBN_978-952-302-884-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Salmi, Minna ja Lammi-Taskula, Johanna. 2010. 6+6+6 -malli vanhempainvapaan uudistamiseksi. Päätösten tueksi 1/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Salmi, Minna ja Lammi-Taskula Johanna. 2014. Policy goals and obstacles for fathers’ parental leave in Finland. Teoksessa Björk Eydal Guðný ja Tine Rostgaard (toim.), *Fatherhood in the Nordic Welfare States - Comparing Care Policies and Practice*. Bristol: Policy Press, 303–324.
- Salmi, Minna. 2018. Tässäkö tuleva perhevapaaudistus? THL-blogi. <https://blogi.thl.fi/tassako-tuleva-perhevapaaudistus/>. Viitattu 13.11.2019.

- SAK. 2016. Perhepalikat uusiksi. SAK:n malli perhevapaiksi. <https://www.sak.fi/download/perhepalikat-uusiksi-sakn-malli-perhevapaiksi-pdf>. Viitattu 7.10.2019.
- Sarkomaa, Sari. 2016. Suomi ei nouse ilman äitejä. *Helsingin Sanomat* 26.8.2016. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000002917751.html>. Viitattu 17.11.2019.
- Sipilä, Juha. 2018. Perhevapaauudistus seuraavalle vaalikaudelle. (12.2.2018) <https://www.juhasi.fi/blogi/perhevapaauudistus-seuraavalle-vaalikaudelle/>. Viitattu 6.11.2019.
- Soini, Timo. 2016. Perussuomalaiset pelasti kotiäidit. (7.5.2016) <http://timosoini.fi/2016/05/tuen-kotiaiteja/>. Viitattu 17.11.2019.
- STM. 2017. Sosiaali- ja terveysministeriö. Hankkeet ja säädösvalmistelu: Perhevapaauudistusta valmisteleva työryhmä. <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM095:00/2017>. Viitattu 2.10.2019.
- STM. 2011. Vanhempainvapaatyöryhmän muistio. Selvityksiä 2011:12, Helsinki: Sosiaali- ja Terveysministeriö. Saatavilla [https://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/arbeitsgrupp-foraldraledigheten-ska-forlangas](https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/arbeitsgrupp-foraldraledigheten-ska-forlangas).
- STM. 2018a. Perhevapaamallin vaikutus perheiden saamiin perhe-etuuksiin. <https://stm.fi/documents/1271139/6184554/Perhevapaamallin+vaikutus+perheiden+saamiin+perhe-etuuksiin.pdf/0ca0237d-258f-41a4-a7a9-86c584f32792/Perhevapaamallin+vaikutus+perheiden+saamiin+perhe-etuuksiin.pdf>. Viitattu 7.10.2019.
- STM. 2018b. Perhevapaamallien kokonaisvaikutuksia. <https://stm.fi/documents/1271139/6184554/Perhevapaamallien+kokonaisvaikutuksia+mallit+I+ja+J.pdf/464c5f4a-0aae-4eb0-ad09-82737d00d2a7/Perhevapaamallien+kokonaisvaikutuksia+mallit+I+ja+J.pdf>. Viitattu 7.10.2019
- Sutinen, Teija. 2018a. Hallituksen perhevapaauudistus kaatuu – ministeri Saarikko pysäytti hankkeen. *Helsingin Sanomat* 9.2.2018. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005559532.html>. Viitattu 14.11.2019.
- Sutinen, Teija. 2018b Keskusta ja kokoomus törmäyskurssilla perhevapaista – pettynyt Grahn-Laasonen vaatii uudistusta Sipilän, Orpon ja Terhon käsittelyyn. *Helsingin Sanomat* 9.2.2018. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005559677.html>. Viitattu 14.11.2019.
- STTK. 2018. Merkittävät uudistukset tehty työmarkkinajärjestöjen, ei hallituksen pöydässä. (12.2.2018) <https://www.sttk.fi/2018/02/12/sttk-merkittavat-uudistukset-tehty-tyomarkkinajarjestojen-ei-hallituksen-poydassa/>. Viitattu 7.10.2019.
- Triantafillou, Peter. 2015. The Political Implications of Performance Management and Evidence-Based Policymaking. *American Review of Public Administration* 45:2, 167–181. <https://doi.org/10.1177/0275074013483872>.
- Vainio, Saara. 2018. Timo Soini perhevapaauudistuksen ongelmista: ”Sininen ei aja punaista politiikkaa” *Helsingin Sanomat* 11.2.2018. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005562387.html>. Viitattu 12.11.2019.
- Vesa, Juho, Kantola, Anu ja Skorkjær Binderkrantz, Anne. 2018. A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland. *Scandinavian Political Studies* 41:4, 239–262. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12128>.
- VNK (Valtioneuvoston kanslia). 2017. Työllisyyden, välittämisen, osaamisen ja turvallisuuden budjetti. [https://vnk.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tyollisyyden-valittamisen-osaamisen-ja-turvallisuuden-budjetti](https://vnk.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyollisyyden-valittamisen-osaamisen-ja-turvallisuuden-budjetti). Viitattu 2.10.2019.
- VNK (Valtioneuvoston kanslia). 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen hallitusohjelma 29.5.2015. [https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf). Viitattu 2.10.2019

- Ylönen, Matti, Jaakkola, Jussi, Saari, Leevi ja Hiilamo, Heikki. 2020. Näyttöperusteisuus ja yritysten verotus: ekonomismin nousu suomalaisen yhteisöveropoliitiikan tiedontuotannossa. *Poliittinen talous* 8:1. <http://poliittinalous.fi/ojs/index.php/poltal/article/view/68/102>
- Ylöstalo, Hanna. 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, Hanna 2020b. Depoliticisation and Repoliticisation of Feminist Knowledge in a Nordic Regime: The Case of Gender Budgeting in Finland. *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, <https://doi.org/10.1080/08038740.2020.1727008>.

## KIRJOITTAJATIEDOT

### ANNA ELOMÄKI

FT, vanhempi tutkija  
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, EuGenDem-projekti  
Tampereen yliopisto  
[anna.elomaki@tuni.fi](mailto:anna.elomaki@tuni.fi)

### ARMI MUSTOSMÄKI

YTT, KTM, Tutkijatohtori  
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, GePoCo-projekti  
Tampereen yliopisto  
[armi.mustosmaki@tuni.fi](mailto:armi.mustosmaki@tuni.fi)

### PAULA KOSKINEN SANDBERG

FT, Tutkijatohtori  
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta  
Tampereen yliopisto  
[paula.koskinen-sandberg@tuni.fi](mailto:paula.koskinen-sandberg@tuni.fi)