

Taistelusta teknokratiaan? Tasa-arvopolitiikan professionaalistuminen Suomessa

Hanna Ylöstalo & Emma Lamberg

Osana laajempaa hyvinvointivaltion ja politiikan muutosta tiedosta ja asiantuntijuudesta on tullut keskeisiä poliittisen toimijuuden ja vaikuttamisen muotoja. Tämä koskee myös tasa-arvopolitiikkaa: tasa-arvopoliittisia tavoitteita pyritään yhä useammin edistämään erikoistuneen tasa-arvoasiantuntijuuden, politiikan tarpeisiin muokatun tutkimustiedon sekä julkishallinnon välineisiin ja toimintakulttuuriin mukautettujen tasa-arvon edistämistekniikkojen avulla. Artikkelissa tarkastellaan tätä tasa-arvopolitiikan professionaalistumista Suomessa käyttäen esimerkkinä sukupuolitietoista budjetointia. Tarkastelu sidotaan teoreettiseen keskusteluun epäpoliittisoiutumisesta keskeisenä uusliberaalin hallinnan, uuden julkisjohtamisen ja tietoon perustuvan päätöksenteon piirteenä. Artikkelissa kysytään, miten professionaalistuminen sekä epäpoliittisoi että poliittisoi feminististä tietoa ja toimijuutta. Siinä osoitetaan, että professionaalistunut tasa-arvopolitiikka kanavoi feminististä tietoa politiikkaan, mutta häivyttäessään tiedon poliittisuuden se uhkaa kadottaa myös feministisen tiedon muutosvoiman.

AVAINSANAT: FEMINISTINEN TIETO, PROFESSIONAALISTUMINEN, SUKUPUOLITIE TOINEN BUDJETOINTI, TASA-ARVOPOLITIikka, UUSLIBERAALI HALLINTA

Tässä artikkelissa tarkastelemme tietoa ja asiantuntijuutta nykymuotoisessa tasa-arvopolitiikassa¹. Osana laajempaa hyvinvointivaltion ja politiikan muutosta tiedosta ja asiantuntijuudesta on tullut keskeisiä poliittisen toimijuuden ja vaikuttamisen muotoja niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Tietoon perustuvalla päätöksenteolla ja tieteellisellä tiedolla on pitkä historia modernien valtioiden poliittisessa hallinnassa (Helén 2016). Viime vuosikymmeninä tieto ja asiantuntijuus ovat kuitenkin tulleet uusin tavoin osaksi poliittista päätöksens-

tekoa ja tehostettua julkishallintoa. Tätä uusliberaalin hallinnan sommitelmaa luonnehtivat esimerkiksi uusi julkisjohtaminen, julkisen sektorin tehostamisreformit, tietoon perustuva päätöksenteko sekä konsulttien ja asiantuntijoiden korostunut rooli politiikan areenalla. Tässä sommitelmassa asiantuntijatiedolla on keskeinen rooli markkinatalouden ja liiketoiminnan keinojen, arvojen ja päämäärien legitimoimisessa sekä soluttautumisessa osaksi hyvinvointivaltion rakenteita ja toimintaa. Tähän malliin kuuluu myös neutraaliksi oletetulla

¹ Artikkelin on osa Koneen Säätiön rahoittamaa hanketta *Tasa-arvoa taloustietoon, feminismiä finanssipolitiikkaan – feministisen tiedon ja politiikan jännitteet strategisessa valtiossa* (FEMTIE) (2021–2024). Hanketta johtaa Hanna Ylöstalo ja sen tutkimusryhmään kuuluvat Heini Kinnunen, Emma Lamberg ja Inna Perheentupa.

tiedolla johtaminen. (Helén 2016; Kuusela & Ylönen 2013; Yliaska 2014.)

Tiedon ja asiantuntijuuden korostumisen seurauksena yhä useammat poliittiset toimijat ovat alkaneet perustella ja edistää tavoitteitaan teknis-taloudellisen tiedon avulla. Se on keskeinen osa myös tasa-arvopolitiikan keinovalikoimaa (Bustelo, Ferguson & Forest 2016; Ferguson 2019; Hoard 2015; Kantola & Squires 2012; Kunz & Prügl 2019). Suomessa valtiolliset tasa-arvotoimijat, kuten vuonna 1972 perustettu Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) ja vuonna 1987 toimintansa aloittanut tasa-arvovaltuutettu ovat toki perustelleet tavoitteitaan tiedolla jo toimintansa alkuvaiheista lähtien. TANella on ollut merkittävä rooli myös nais- ja sukupuolentutkimuksen tukijana (Kuusinen ym. 2012). Artikkelissa kohdistamme huomionsi kuitenkin nykymuotoiseen tasa-arvopolitiikkaan ja tapoihin, joilla tasa-arvopolitiikan tieto ja asiantuntijuus ovat mukautuneet uusliberaaliin hallintaan. Tässä kontekstissa tasa-arvopolitiikan toimijat korostavat tiedon objektiivisuutta ja neutraaliutta (Elomäki ym. 2016). Tietoon perustuvassa päätöksenteossa tieto on keskeisesti näyttöä politiikan (sukupuoli)vaikutuksista, mikä tekee tasa-arvopolitiikan tiedosta olemassa olevaa politiikkaa tukevaa tai sitä kritisovaa, mutta ei agendaa asettavaa (Ylöstalo 2020). Tasa-arvopolitiittisia tavoitteita edistetäänkin usein työllisyyteen, kansalliseen kilpailukykyyn ja talouskasvuun liittyvin perusteluin (Brunila 2009). Tasa-arvoa edistetään myös siihen erikoistuneiden menetelmien, kuten sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen, sukupuolivaikutusten arvioinnin ja sukupuolitietoisien budjetoinnin keinoin (Cavaghan 2017). Seurauksena tasa-arvopolitiikka on alkanut enenevästi muistuttaa tehokkaan julkishallinnon käytäntöjen luomista ja levittämistä – politiikkatavoitteiden sisältöön vaikuttamisen kustannuksella (Elomäki & Ylöstalo 2021; Prügl 2011; Rönnblom ym. 2017).

Tasa-arvopolitiikassa on siten vastattu nykyisiin politiikan tekemisen tiedollisiin ja teknisiin vaatimuksiin tuottamalla erikoistunutta tasa-arvotietoa ja paketoimalla se erityiseksi tasa-arvoasiantuntijuudeksi (Bustelo, Ferguson & Forest 2016; Hoard 2015; Kunz & Prügl 2019). Ammattimaiset tasa-arvoasiantuntijat työskentelevät muun muassa val-

tionhallinnossa, kunnissa, järjestöissä, itsenäisinä konsultteina ja kansainvälisissä organisaatioissa, tehtävänäään esimerkiksi tuottaa sukupuolta ja tasa-arvoa koskevaa tietoa erilaisten organisaatioiden tarpeisiin, soveltaa tasa-arvopolitiikan työkaluja sekä kouluttaa muita näiden työkalujen käyttöön.

Artikkelissa tarkastelemme tätä tasa-arvopolitiikan professionalistumiseksi (ks. myös Brunila 2009; Kantola & Squires 2012) nimeämääme ilmiötä Suomessa. Professionalistuminen ei viittaa vain asiantuntijuuteen ja tiedon hyödyntämiseen vaan myös niiden mukauttamiseen uusliberaalin hallinnan logiikkaan. Professionalistuminen onkin muuttanut tasa-arvopolitiikan päämääriä, keinoja ja toimijoita: kuten Raija Julkunen (2010, 279) on todennut, uudessa poliittisessa tyyliässä ”tasa-arvon edistäminen vaatii naisten taistelun sijaan tiettyjen tekniikkojen hallintaa”. Kehitys ei kuitenkaan ole yksisuuntaista siinä mielessä, että tasa-arvopolitiikka olisi vain alkanut mukailla uusliberaalin hallinnan logiikkaa, vaan professionalistuminen on ollut tärkeä osa tasa-arvopolitiikan institutionalisointumista 1970-luvulta lähtien. Sukupuolentutkimuksen vakiintuminen osaksi yliopisto-opetusta kaikissa suomalaisissa yliopistoissa on osaltaan vauhdittanut professionalistumista tarjoamalla tasa-arvoasiantuntijuudelle tiedollista perustaa ja myös tieteellisen tiedon auktoriteettia – vaikka sukupuolentutkimus ei tieteenalana olekaan pyrkinyt politiikkaan mukautuneen tiedon tuottamiseen.

Tarkastelemme tietoa ja asiantuntijuutta nykyisessä tasa-arvopolitiikassa tasa-arvopolitiikan professionalistumisen kautta, uusliberaalin hallinnan kontekstissa. Kiinnitämme katsemme niihin episteemiin jännitteisiin, joita ilmenee professionalistuneen tasa-arvopolitiikan sekä sitä kehystävän tietoon perustuvan päätöksenteon ja feministisen tiedon välillä. Tiedon ja politiikan suhde on lähtökohdaltaan jännitteinen: vaikka tietoon perustuvan päätöksenteon idea sisältää toiveen, että politiikka voisi juontua suoraan tosiasioista, politiikassa on kyse arvoista ja ideologioista, jotka vääjäämättä kytkeytyvät poliittisiin valtakamppailuihin. Feministinen tietoteoria ja sukupuolentutkimus korostavat arvoja tiedon taustalla, mutta tiedon arvosidonnaisuus sopii huonosti nykyisen politiikan ihanteeseen tiedosta objektiivisena ja neutraalina ja tiedon tuot-

tajista intohimottomina tarkkailijoina, jotka pysytelevät etäällä politiikan arvokamppailuista. Niin ikään tietoon perustuvan päätöksenteon ajatus tiedosta näyttönä politiikan vaikutuksista kaventaa tiedon roolin ennalta määritellyn politiikkatoimen tukijaksi tai vastustajaksi, kun taas feministinen tieto on luonteeltaan transformatiivista, muutokseen pyrkivää (Bustelo, Ferguson & Forest 2016).

Artikkelillamme on kaksi tehtävää. Ensiksi, tuomme yhteen tasa-arvopolitiikan professionaalistumista koskevaa aiempaa tutkimuskeskustelua ja tarkastelemme Suomen tasa-arvopolitiikkaa sen valossa. Toiseksi, syvennymme tiedon politiikkaan pohtimalla sukupuolittietoisien budjetoinnin esimerkin avulla professionaalistumiseen ja feministiseen tietoon sisältyviä episteemisiä jännitteitä Suomen kontekstissa. Täydennämme sukupuolentutkimuksessa käytyjä keskusteluja tiedon politiikasta tarkastelemalla konkreettisia feministisen tiedon ja tietämisen käytäntöjä nykymuotoisen tasa-arvopolitiikan kentällä. Keskitymme etenkin siihen, miten professionaalistuminen sekä epäpoliittisoi politiisoi feminististä tietoa ja toimijuutta. Epäpoliittisoi-tumisella viittaamme politiikan ja siihen oleellisesti kuuluvan ideologisuuden, erimielisyyden, kollektiivisen toiminnan ja demokraattisen keskustelun kiistämiseen tai sivuuttamiseen; politiisoi-tumisella puolestaan viittaamme näiden ulottuvuuksien sekä sukupuolittuneen vallan esiin tuomiseen.

Havainnollistamme tasa-arvopolitiikan professionaalistumiseen liittyviä episteemisiä jännitteitä käyttäen tapausesimerkinä sukupuolittietoista budjetointia, joka on uusien tulokas tietopohjaisten tasa-arvotekniikoiden keinovalikoimassa. Kirjoittajista Ylöstalo on osallistunut sukupuolittietoisien budjetoinnin käytäntöjen kehittämiseen Suomessa: hän johti vuosina 2017–2018 Anna Elomäen kanssa valtionhallinnon sukupuolittietoisien budjetoinnin prosessin ja käytäntöjen tutkimus- ja kehittämishanketta (Elomäki & Ylöstalo 2018). Elomäki ja Ylöstalo ovat väitelleet sukupuolentutkimuksesta ja akateemisen tutkimustyönsä ohella osallistuneet monenlaisiin tasa-arvopolitiikan kehittämishankkeisiin. Artikkelissamme sukupuolittietoinen budjetointi ja sen kehittäminen Suomessa toimivat esimerkkinä tasa-arvopolitiikan professionaalistumisesta ja siihen liittyvistä episteemisistä jännitteistä feminis-

tisen tiedon ja politiikan tarpeisiin muokatun tasa-arvotiedon välillä.

Esittelemme seuraavaksi tasa-arvopolitiikan professionaalistumisesta käytyä teoreettista keskustelua uusliberaalin hallinnan kautta. Sen jälkeen avaamme tasa-arvopolitiikan professionaalistumista Suomessa. Sitten tarkastelemme sukupuolittietoisien budjetoinnin esimerkin avulla professionaalistuneen tasa-arvopolitiikan episteemisiä jännitteitä. Lopuksi pohdimme professionaalistuneen tasa-arvopolitiikan mahdollisuuksia saada aikaan muutoksia.

PROFESSIONAALISTUMINEN OSANA TASA-ARVOPOLITIIKAN UUSLIBERAALIA HALLINTAA

Tarkastelemme tasa-arvopolitiikan ja feministisen politiikan professionaalistumista osana tasa-arvopolitiikan uusliberalisoitumista. Uusliberalismista on tullut kattokäsite moninaisille ilmiöille, joita yhdistää talouteen liittyvien vallan käytäntöjen laajeneminen yhteiskunnan eri alueille. Uusliberalismi on yhtäältä poliittinen filosofia tai rationaliteetti, joka ulottaa markkinataloutta ja liiketoimintaa koskevat arvot, toimintamallit, käytännöt ja mittarit kaikille elämänalueille (Brown 2015). Toisaalta se on markkinoiden ja valtioiden suhteita uudelleen määrittelevä poliittinen käytäntö, josta on tullut hallitseva läntisissä demokratioissa 1970-luvulta lähtien (Mirowski & Plehwe 2009). Kummassakaan merkityksessä uusliberalismi ei ole yhtenäinen aate tai käytäntö, vaan sisältää erilaisia ideoita ja toimintamalleja. Tasa-arvopolitiikan uusliberalisoitumisella tarkoitamme konkreettisia poliittisia käytäntöjä, joiden välityksellä markkinamalli leviää politiikkaan ja julkishallintoon. Suomessa uusliberaaleja käytäntöjä ovat esimerkiksi uuden julkisjohtamisen mukaiset markkinahenkiset uudistukset, kuten yksityisen sektorin johtamisopit julkisella sektorilla, julkisten palvelujen markkinaistaminen, tiedolla johtaminen sekä erilaisten asiantuntijoiden, konsulttien ja ajatushautomoiden tuleminen poliittisen vallan alueelle (Julkunen 2010; Kuusela & Ylönen 2013; Yliaska 2014). Vaikka asiantuntijat esitetään epäpoliittisina toimijoina, heillä on ollut merkittävä rooli esimerkiksi kilpailuvaltioparadigman juurruttamis-

sa suomalaiseen politiikkaan (Kantola & Seeck 2011).

Hallinnan muotona uusliberalisoituminen viittaa markkinalogiikkaa mukailevaan hallintatyylisiin: yritysmaailman käytännöistä ammentavaan, tulos- ja ohjelmaohjattuun, projektimaiseen, monitoroituun ja evaluoituun, tehokkuuteen pyrkivään. Tasa-arvokamppailujen mukautuminen uusliberaaliin hallintatyylisiin on myötävaikuttanut tasa-arvopolitiikan professionalistumiseen. Tämä mukautuminen liittyy tasa-arvopolitiikan asemaan julkishallinnossa ja politiikan agendalla. Vaikka tasa-arvopolitiikka on institutionalisoitunut osaksi niiden rakenteita jo vuosikymmeniä sitten, sen asemasta käydään edelleen kamppailuja. Mukautuminen politiikan tekemisen käytäntöihin tarjoaa toiminnan mahdollisuuksia olemassa olevissa institutionaalisissa puitteissa mutta samalla heikentää tasa-arvopolitiikan mahdollisuuksia haastaa sukupuolittuneita valtakanteita ja -järjestelmiä (Cavaghan 2017; Rönnblom ym. 2017). Feministiset toimijat ovatkin alkaneet kääntää tavoitteitaan talouden kielelle; esimerkiksi naisten työllisyydestä on tullut keskeinen tasa-arvopoliittinen tavoite, jota perustellaan naisten työvoiman tehokkaammalla hyödyntämisellä, kansallisella kilpailukyvyllä ja talouskasvulla (Brunila 2009). Näin tasa-arvopolitiikan tavoitteet ovat osin epäpoliitisoituneet: ne ovat alkaneet mukailla työllisyyttä ja talouskasvua koskevia poliittisia tavoitteita kriittisten vaihtoehtojen esittämisen sijaan.

Myös tasa-arvopolitiikan keinot mukailevat uusliberaalin hallinnan logiikkaa. Erityisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvät toimenpiteet, kuten sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi, ovat lisääntyneet 2000-luvulla (Elomäki & Ylöstalo 2021a). Valtavirtaistamisessa tasa-arvoa kehitetään hallinnon sisällä, hallinnon omin välinein, jolloin sen mahdollisuudet asettaa itsenäisiä poliittisia tavoitteita ovat heikot. Valtavirtaistamisen vanavedessä indikaattorit, monitorointijärjestelmät, hyvät käytännöt ja muut hyvän hallinnon työkalut ovat tulleet osaksi tasa-arvopolitiikkaa. Tässä kehityksessä tasa-arvotieto ja -asiantuntijuus kohdistuvat yhä useammin hallinnon omaan toimintaan ja pelkistää monimutkaisia ja rakenteellisia sukupuolittuneen vallan kysymyksiä laskettaviksi, hallinnollisiksi rutiinikysymyksiksi (Bacchi & Eveline 2003; Prügl 2011).

Uusliberaalin hallinnan vaikutukset ulottuvat myös tasa-arvopolitiikan toimijoihin, jotka käyttävät yhä useammin asiantuntijuuteen perustuvia keinoja tavoitteidensa edistämiseen, pyrkien samalla strategisesti neutraloimaan feminismin sisältäviä poliittisia tavoitteita (Kantola & Squires 2012; Olivius & Rönnblom 2019). Tasa-arvopolitiikan professionalistuminen ilmenee myös siinä, että tasa-arvoa on jo pitkään kehitetty osana muuta julkishallinnon kehittämistyötä, tehtävään palkattujen tasa-arvoviranomaisten toimesta tai julkisrahoitteisten projektien turvin (Brunila 2009). Projektimuotoisessa tasa-arvotyössä tasa-arvoasiantuntijuudesta on muodostunut tärkeä kilpailuvaltti rahoituksesta kilpaileville tutkijoille, konsulteille ja muille asiantuntijoille (Ferguson 2019; Olivius & Rönnblom 2019). Uusliberaali hallinta on toisin sanoen työntänyt tasa-arvopolitiikan toimijoita kohti ammattimaista, markkinaehtoista asiantuntijuutta.

Artikkelissa kiinnitämme katseemme etenkin uusliberaalin hallinnan logiikkaa seurailevaan feministisen tiedon ja asiantuntijuuden epäpoliitisoitumiseen, eli poliittisen tilan kaventumiseen. Poliitikantutkimuksessa epäpoliitisoituminen on käsitteellisesti yhdistetty teknokraattiseen hallintaan, jossa poliittiset kysymykset määritellään käytännöllisiksi hallinnon kysymyksiksi, joihin vastaukset löytyvät hallinnon virkahenkilöiltä ja asiantuntijoilta vaaleilla valittujen ja puolueensa ideologiaa puolustavien poliitikkojen tai kansalaisliikkeiden ja -aktivistien sijaan (Flinders & Wood 2014). Epäpoliitisoituminen siis viittaa poliittisuuden kieltämiseen ja poliittisten ratkaisujen esittämiseen välttämättöminä tai politikoinnin ulkopuolisina (Burnham 2001).

Elomäki ja Ylöstalo (2021a) ovat luoneet synteesin ei-feministisen ja feministisen politiikantutkimuksen tavoista käsitteellistä epäpoliitisoitumisen prosessia. Siinä missä ei-feministinen politiikantutkimus on keskittynyt intressien ja ideologioiden kiistämiseen yleensä, feministinen politiikantutkimus on eritelty sukupuolittuneen vallan kiistämisen käytäntöjä. Molemmat kiistämisen tavat liittyvät uusliberaalille ja teknokraattiselle hallinnalle tyypilliseen vastakkainasettelun häivyttämiseen politiikasta: yleinen ideologioiden ja erimielisyyden sivuuttaminen mahdollistaa myös sukupuolittuneen vallan sivuuttamisen. Artikkelissamme

ymmärrys epäpolitisoitumisesta kaksitasoisena prosessina ohjaa myös professionaalistumista koskevaa pohdintaamme. Samalla kiinnitämme huomiota professionaalistuneen tasa-arvopolitiikan mahdollisuuksiin politisoida tasa-arvoa koskevaa päätöksentekoa.

TASA-ARVOPOLITIIKAN PROFESSIONAALISTUMINEN SUOMESSA

Suomen tasa-arvopolitiikassa professionaalistuminen on muotoutunut osaksi tasa-arvopolitiikan institutionalisoitumista ja sen käytäntöjen kehittämistä, vakiintumista ja leviämistä osaksi tehokasta julkishallintoa. Etenkin sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, tasa-arvopolitiikan ohjausmekanismien kehittyminen sekä tasa-arvopolitiikan projektitapaistuminen ovat tiedon ja asiantuntijuuden näkökulmasta keskeisiä kehityskulkuja.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kaikkien päätöksentekoon on 1990-luvulta lähtien vakiintunut tasa-arvopolitiikan keskeiseksi strategiaksi niin kansainvälisesti kuin Suomessakin. Sen keskeisin ja vakiintunein käytäntö on sukupuolivaikutusten arviointi, jota sovelletaan etenkin lakiesitysten valmistelussa. Valtavirtaistamista koordinoi Suomen valtionhallinnossa sosiaali- ja terveystieteiden osastolla sijaitseva tasa-arvoyksikkö, mutta toimeenpanosta vastaavat kaikki viranhaltijat osana omaa työtään. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen nojaakin uuden julkisjohtamisen logiikkaan, jossa viranomaisille annetaan uusia velvollisuuksia ja vastuuta valvoa omaa toimintaansa (Bacchi & Eveline 2003). Lisäksi valtavirtaistamiselle on tyypillistä tasa-arvon edistäminen ja seuraaminen julkishallinnon työkalujen ja mittareiden avulla. Viranomaisten tukena hallintotekniikoiden viidakossa ovat valtionhallinnon sisä- ja ulkopuolella toimivat valtavirtaistamisen asiantuntijat, jotka laativat toimeenpaneville viranomaisille ohjeistuksia ja järjestävät koulutuksia. Valtavirtaistaminen on siis yhtäältä ulottanut tasa-arvoasiantuntijuuden vaatimuksen jokaiselle viranomaiselle, toisaalta luonut tarpeen viranomaisten tasa-arvoasiantuntijuutta tukeville tasa-arvon erityisasiantuntijoille (Ylöstalo 2017).

Tasa-arvopolitiikan professionaalistumista on edistänyt tasa-arvopolitiikan ohjausmekanismien

kehittyminen. Suomessa tasa-arvopolitiikan poliittisen ohjauksen kulmakiviä ovat 2000-luvulla olleet tasa-arvoyksikön laatima tasa-arvoselonteko (STM 2010) ja hallitusten tasa-arvo-ohjelmat. Tasa-arvoselonteon tavoitteena oli arvioida Suomen tasa-arvopolitiikkaa ja luoda suuntaviivoja seuraavalle kymmenelle vuodelle. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat puolestaan ovat 2000-luvulla vakiintuneet keskeisiksi tasa-arvopolitiikan linjaus- ja ohjausasiakirjoiksi, joissa istuva hallitus määrittelee tasa-arvopolitiikkansa painopistealueet ja toimenpiteet hallituskauden ajaksi. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu antoi vuosina 2018 ja 2022 eduskunnalle kertomuksen tasa-arvon tilanteesta Suomessa. Tasa-arvopolitiikan ohjausmekanismit nojaavat poliittisen tahdon ja valintojen lisäksi vahvasti tutkimustietoon. Ne ovat siten vahvistaneet tietopohjaista tasa-arvopolitiikkaa, joka on samalla hallinnon käytäntöihin sidottu. Tiedontuotantoon ovat osallistuneet yhteistyössä tutkijat ja tasa-arvoviranomaiset: tutkijat ovat laatineet taustaselvityksiä ja tasa-arvoviranomaiset ovat muotoilleet tutkimustiedon, poliittisten tahdonilmausten (kuten hallitusohjelmien) sekä hallinnon käytäntöjen pohjalta tasa-arvotoimenpiteitä. Professionaalistunut tasa-arvopolitiikka rakentuu toisin sanoen tutkimustiedon, poliittisten arvovalintojen sekä hyvän hallinnon periaatteiden varaan, hyödyntäen kuhunkin liittyvää asiantuntijuutta.

Tasa-arvopolitiikan professionaalistumiseen on myötävaikuttanut myös tasa-arvotyön projektitapaistuminen (Brunila 2009), joka on ohjannut tasa-arvon edistämistä julkisrahoitteisissa projekteissa. Projektitapaistuminen on markkinaistanut tasa-arvopolitiikkaa, tuonut kansainvälisten instituutioiden tasa-arvo-oppeja Suomeen hyväksi käytännöiksi paketoituina tuotteina sekä vahvistanut tasa-arvotyön professionaalistumista sekä tiedollisena että emotionaalisenä työnä (emt.). Projektitapaistuminen ja muut edellä mainitut kehityskulut kuvastavat ristiriitaista kehitystä, jonka voi nähdä vahvistaneen tasa-arvopolitiikkaa ja sen asemaa Suomessa – kuitenkin osin sen kriittisen potentiaalın kustannuksella.

SUKUPUOLITIETOINEN BUDJETOINTI PROFESSIONAALISTUNEEN TASA- ARVOPOLITIIKAN MUOTONA

Sukupuolittietoinen budjetointi toimii konkreettisenä esimerkkinä yllä kuvaamistamme tasa-arvopolitiikan professionaalistumisen ja feministisen tiedon episteemisistä jännitteistä. Sukupuolittietoinen budjetointi on tietoon ja asiantuntijuuteen perustuva tasa-arvopolitiikan strategia, joka pyrkii politisoimaan talouspolitiikkaa sukupuolinäkökulmasta esimerkiksi tuottamalla tietoa talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista. Se on myös teknis-taloudellinen strategia, joka sopeutuu uusliberaalin hallinnan logiikkaan. Tarkastelussamme keskitymme etenkin sukupuolittietoisesta budjetoinnin tietoon ja toimijoihin.

Sukupuolittietoinen budjetointi on suhteellisen uusi, mutta Suomessa ja kansainvälisesti nosteessa oleva tasa-arvopolitiikan strategia. Feminististen toimijoiden, kuten tutkijoiden, tasa-arvoviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen lisäksi sukupuolittietoista budjetointia ovat edistäneet ylikansalliset asiantuntijaorganisaatiot, kuten Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD ja Kansainvälinen valuuttarahasto IMF (Downes, von Trapp & Nicol 2017; Stotsky 2016). Sukupuolittietoinen budjetointi tavoittelee julkisten menojen ja tulojen kohdentumista tasa-arvoa edistävällä tavalla tuomalla sukupuolinäkökulman mukaan valtion ja kuntien talousarvioon ja talouspolitiikkaan. Menetelmän juuret ovat talouspolitiikan ja budjettiprosessien feministisessä kritiikissä (O'Hagan & Klatzer 2018). Etenkin globaalien talouskriisien sukupuolivaikutusten analyysi on toiminut pontimena sukupuolittietoisesta budjetoinnin kehittämiseen, sillä se on osoittanut talouskuripolitiikan syventäneen sukupuolittunutta ja rodullistunutta taloudellista eriarvoisuutta (Pearson & Elson 2015). Sukupuolittietoinen budjetointi on sittemmin kehittynyt kriittistä konkreettiseksi käytännöiksi, jotka yhdistävät talouspolitiikan ja talousarvioprosessin tasa-arvopoliittisiin tavoitteisiin (O'Hagan & Klatzer 2017).

Suomen valtionhallinto on hyödyntänyt sukupuolittietoisesta budjetoinnin käytäntöjä jo yli kymmenen vuoden ajan osana sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Nykyisistä käytännöistä vakiintunein on lakiesitysten suku-

puolivaikutusten arviointi. Lisäksi ministeriöt on veloitettu sisällyttämään sukupuolinäkökulma talousarvioesitystensä yhteenvetotarkasteluihin sekä hallinnonalan virastojen tulosoikeuksiin. (Elomäki & Ylöstalo 2018.) Suomessa ei kuitenkaan ole tehty esimerkiksi talousarvion tulonjakovaikutusten arviointia sukupuolittain ennen vuotta 2018, eikä käytäntö ole sittemmin vakiintunut osaksi talousarvioprosessia. Myöskään sukupuolittietoisesta budjetoinnin käsitettä ei ole juuri käytetty ennen vuotta 2015.

Sukupuolittietoinen budjetointi sai laajempaa näkyvyyttä Suomessa vuonna 2015, kun joukko professoreita ja tutkijoita kritisoi julkisesti Juha Sipilän hallitusta (2015–2019) sukupuolten tasa-arvon si- vuuttamisesta ja hallituksen talouskuripolitiikkaa sukupuolten tasa-arvon heikentämisestä (Elomäki ym. 2016). Seurauksena Sipilän hallitus sisällytti tasa-arvo-ohjelmansa tavoitteisiin talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittämisen. Se toteutui valtioneuvoston rahoittamassa hankkeessa *Tasa-arvoa talousarvioon* (2017–2018), jossa kehitettiin sukupuolittietoisesta budjetoinnin ”Suomen mallia”. Kuten johdannossa totesimme, tämän artikkelin kirjoittajista Ylöstalo osallistui hankkeeseen itse (Elomäki & Ylöstalo 2018). Sukupuolittietoisesta budjetoinnin esimerkin tarkastelumme perustuu näin ollen paitsi tutkimuskirjallisuuteen myös omakohtaisiin kokemuksiin tietopohjaisen tasa-arvostrategian kehittämisen Suomessa. Näitä kokemuksia sävyttää jännite feministisen tiedon ja politiikan tarpeisiin tuotetun tiedon välillä: yhtäältä hanketta ohjasi sen johtajien tutkimusintressien kautta feministisen poliittisen talouden tutkimuksen näkemys taloudesta sukupuolittuneiden valtasuhteiden lävistämänä, ja toisaalta vaikutti rahoittajan asettama tavoite tuottaa tietoa ja kehittää menetelmiä, jotka sopivat olemassa olevaan tasa-arvo- ja talouspolitiikkaan sekä hallinnon välineisiin, kuten sukupuolivaikutusten arviointiin ja talousarvioprosessiin (Elomäki & Ylöstalo 2021b; Ylöstalo 2020). Tuomme seuraavaksi esiin näihin tavoitteisiin liittyviä jännitteitä osoittaaksemme tapoja, joilla professionaalistunut tasa-arvopolitiikka sekä haastaa uusliberaalin hallinnan logiikkaa että mukautuu siihen.

FEMINISTISEN TIEDON JA POLITIIKKARELEVANTIN TIEDON JÄNNITTEET

Uusliberaaliin hallintaan liittyvä vaatimus tietoon perustuvasta päätöksenteosta on muokannut sukupuolittietoisien budjetoinnin strategiaa ja sen toimeenpanoa. Sukupuolittietoisien budjetoinnin keskiössä on tieto talouspolitiikan sukupuolivaikutuksista ja pyrkimys muutokseen tiedon pohjalta. Tietoon perustuvassa päätöksenteossa tiedon tulee kuitenkin olla hallinnollisesti uskottavaa eli hallinnon omien tai sen hyväksymien menetelmien kanssa yhteensopivaa sekä poliittista päätöksentekoa palvelevaa ”politiikkarelevanttia” tietoa (Bustelo, Ferguson & Forest 2016; Merry 2016). Tietoon perustuvaan päätöksentekoon onkin syntynyt melko vakiintunut käsitys sopivista tiedon muodoista ja sisällöistä. Sen ”evidenssihierarkiassa” politiikkarelevantiksi ymmärretään etenkin numeroin ilmaistu sekä työllisyyttä ja taloudellista tehokkuutta koskeva tieto (Merry 2016; Helén 2016; Ylöstalo 2020). Tässä kontekstissa tieto on näyttöä politiikan vaikutuksista – ei esimerkiksi tutkimustietoon perustuvaa kriittistä arviointia politiikasta itsestään.

Sukupuolittietoinen budjetointi saa legitimitietinsä tuottamansa tiedon politiikkarelevanssista. Suomessakin julkisessa keskustelussa näkyvin sukupuolittietoisien budjetoinnin muoto ovat SISU-mikrosimulointimallin avulla tuotetut laskelmat – siis näyttö – talusarvioon sisältyvien verotuksen ja sosiaalietuuksien tulonjakovaikutuksista sukupuolittain. SISU on Tilastokeskuksen yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen tutkimusosaston kanssa kehittämä henkilöverotuksen ja sosiaaliturvalainsäädännön suunnitteluun, seurantaan ja arvioimiseen tarkoitettu laskentaväline. Sen avulla voidaan tuottaa numeroin ilmaistua tietoa talouspolitiikan tulonjako- ja työllisyysvaikutuksista, myös sukupuolittain. Tiedon muotona siinä on kuitenkin heikkouksia. Talusarvion sukupuolivaikutusten arviointi pelkistää talouspolitiikan tasa-arvoulottuvuudet tiettyjen vero- ja etuusmuutosten tulonjakovaikutuksiksi tai koko talusarvion tulonjakovaikutuksiksi sukupuolen mukaan eriteltynä. Aineistojen rajoitteiden vuoksi julkiset palvelut merkittävine tasa-arvovaikutuksineen on toistaiseksi rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Rekisteriaineistojen ulkopuolelle

jäävät asiat, kuten etnisyys ja sukupuolen moninaisuus, puuttuvat niin ikään tarkastelusta. Sukupuolittietoinen budjetointi sisältää myös muita analyysejä talouspolitiikasta, esimerkiksi lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnit ja ministeriöiden osana talusarvioprosessia asettamat tasa-arvotavoitteet. Silti julkisessa ja poliittisessa keskustelussa talouspolitiikan sukupuolittuneisuudesta huomio on kohdistunut etenkin talusarvion tulonjakovaikutuksiin. Ne tarjoavat muutaman tunnusluvun, joiden ajatellaan paljastavan, edistääkö vai heikentääkö hallituksen talouspolitiikka sukupuolten tasa-arvoa. (Ylöstalo 2020.)

Tietoon perustuvassa päätöksenteossa numerot yhdistetään mielikuvissa arvovapaaseen ja neutraaliin havainnointiin sekä matemaattisen tarkkaan ja vertailukelpoiseen, läpinäkyvään tietoon (Merry 2016). Tällaiseen tietoon nojautuessaan tasa-arvopolitiikka asettuu osaksi näyttöön perustuvaa politiikkaa, jossa tieto on vaikutusta osoittavaa tai mittaavaa. Tietoon eli näyttöön perustuvassa politiikassa on laajasti jaettu episteeminen varmuus siitä, että ”tässä maailmassa ja yhteiskunnassa elämisen kannalta oleelliset tosiasiat ovat numeerisia ja laskettavissa” (Helén 2016, 197). Numerot lupaavat objektiivisuutta ja siten myös episteemistä auktoriteettia poliittisille pyrkimyksille: lukujen ajatellaan ilmentävän yksiselitteistä, objektiivista näyttöä, johon politiikka voi ja johon sen tulee perustua. Esimerkiksi oikeistopoliitikot ja työmarkkinajärjestöt ovat perustelleet kotihoidontuen leikkauksia sen laskennallisilla myönteisillä vaikutuksilla naisten työllisyyteen (Elomäki ym. 2019). Perhepolitiikan tutkijat ovat kiistäneet vaikutusten suuruuden: heidän tutkimuksensa mukaan kotihoidontukea pisimpään käyttävät äidit ovat matalasti koulutettuja, eikä heillä useinkaan ole työtä mihin palata (Salmi & Närvi 2017). Moni ekonomisti on kuitenkin tyrmännyt perhepolitiikan tutkijoiden tutkimuksen tulosten politiikkarelevanssin julkisuudessa, sillä laadullisen tutkimuksen perusteella ei heidän mielestään voi tehdä politiikkasuosituksia, toisin kuin taloustieteen menetelmiin perustuvilla työllisyyden mallinnoksilla (Elomäki ym. 2019). Sama koskee feminististä tietoa, joka jo sitoutuessaan feministisiin tavoitteisiin on ristiriidassa näennäisen arvovapaan tiedon vaatimuksen kanssa.

Mikrosimulointien ja muun numerotiedon ohella sukupuolitietoinen budjetointi nojaa hallinnon välinein tuotettuun tietoon, etenkin vaikutusarviointeihin, toisin sanoen näyttöön politiikan vaikutuksista. Talousarvion sukupuolenmukaisten tulonjakovaikutusten ohella sukupuolitietoinen budjetointi hyödyntää lakiesitysten sukupuolivaikutusten arviointeja, joita on toteutettu Suomen valtionhallinnossa 2000-luvun alkupuolelta saakka. Viime vuosina ne ovat saaneet yhä enemmän tilaa poliittisessa keskustelussa. Sukupuolivaikutusten sekä edellä mainittujen tulonjako- ja työllisyysvaikutusten ohella arvioidaan esimerkiksi eläkeläis- ja lapsivaikutuksia. Vaikutusarviointeihin kohdistuvat vaatimukset kertovat osaltaan näyttöön perustuvan politiikan ihanteen vahvistumisesta: menetelmiä kehitetään jatkuvasti ja vaikutusarviontien laatua on alettu valvoa ulkopuolisten asiantuntijoiden, kuten 2015 perustetun Lainsäädännön arviointineuvoston, voimin. Tiedon muotona lakiesitysten sukupuolivaikutusten arvioinnit vaihtelevat. Usein ne perustuvat lainvalmistelijan omaan arvioon siitä, miten laki vaikuttaa naisiin ja miehiin. Merkittävin heikkous (vähäisen määrän ohella) liittyykin laatuun: usein sukupuolivaikutukset jäävät tunnistamatta esimerkiksi lainvalmistelijan heikosta tasa-arvotietämyksestä johtuen (Elomäki & Ylöstalo 2018).

Vaikutusarvioinnit sopivat hyvin professionaalistuneen tasa-arvopolitiikan tyyliin, sillä ne sisällyttävät tasa-arvonäkökulman neutraalin tiedon muodossa politiikan valmisteluun ja tarjoavat näin väylän tuoda tasa-arvotavoitteita politiikkaan hallinnon omalla kielellä. Samasta syystä niiden muutosvoima kuitenkin laimenee. Tasa-arvon tavoittelusta tulee muodollinen, jopa ritualistinen hallinnollinen toimenpide, joka sertifioi politiikan tasa-arvonäkökulmasta. Vaikutusarviot itsessään eivät kuitenkaan tee politiikasta tasa-arvonäkökulmasta parempaa, ellei niistä seuraa muutosta. Vaikutusarvioiden todellinen vaikutus politiikan sisältöihin on marginaalinen, sillä ne korostavat välineitä päämäärien kustannuksella (Ylöstalo 2017). Vaikutusarviointien vaikutus voikin lopulta olla epäpoliittisoiva: paitsi että ne kiinnittävät huomion hallinnon käytäntöihin politiikan sisältöjen sijaan, ne voivat saada vaikutusarvioidun politiikan vaikuttamaan huolellisesti valmistellulta, tietoon

perustuvalta ja siten tasa-arvonäkökulmasta legitiimiltä, riippumatta arviointien tuloksista (Elomäki ym. 2016).

Sukupuolitietoisen budjetoinnin tuottama tieto myös politisoi talouspolitiikkaa ja talousarvioprosessia sukupuolinäkökulmasta osoittamalla sen vaikuttavan eri ihmisryhmiin eri tavoin. Talouspolitiikan sukupuolivaikutukset ovat olleet näkyvän julkisen keskustelun kohteena Suomessa kenties juuri siksi, että ne tarjoavat tuoreen ja vaihtoehdoisen näkökulman sukupuolten tasa-arvosta irrallisena pidettyyn talouspolitiikkaan. Sukupuolitietoinen budjetointi voi myös saada poliitikot pohtimaan talouspolitiikkaansa jo hallitusohjelman kirjoittamisvaiheessa tasa-arvonäkökulmasta, sillä talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnissa mahdollisesti paljastuva tasa-arvoa heikentävä talouspolitiikka olisi kiusallista etenkin tasa-arvoa korostaville puolueille. Samalla kuitenkin lasketavuuden imperatiivia ja teknis-taloudellisen tiedon ihanteita mukaillessaan sekä hallinnon työkaluihin nojattessaan sukupuolitietoinen budjetointi sivuuttaa sellaiset tasa-arvokysymykset, jotka eivät taivu numeeriseen järjestykseen. Se myös epäpoliittisoi tasa-arvoa koskevaa tietoa esittämällä sen poliittikalle ulkoisena.

Sukupuolitietoinen budjetointi mukaillee uusliberaalin hallinnon logiikkaa nostaessaan talouspolitiikan työllisyysvaikutukset keskeiseksi tiedoksi, asettuen näin talous- ja työllisyyspolitiikan liittolaiseksi. Työllisyysvaikutusten tarkastelu oli yksi sukupuolitietoisen budjetoinnin Suomen mallille rahoittajan eli valtioneuvoston toimesta ennalta asetettu reunaehto (Elomäki & Ylöstalo 2018). Sukupuolitietoinen budjetointi vahvistaa tiedon roolia näyttönä sekä talous- ja tilastotieteellisen tiedon asemaa evidenssihierarkioiden huipulla nojaamalla siihen huolimatta sen puutteellisuudesta sukupuolittuneen vallan analyysissä. Sukupuolitietoinen budjetointi ei myöskään nykymuodossaan sisällä mahdollisuutta haastaa laajempaa kapitalistista talousjärjestelmää ja sen sukupuolittuneita hierarkioita, vaikka tästä on tuotettu paljon feminististä tietoa (esim. Fraser 2016), vaan ainoastaan osoittaa talouspolitiikan sukupuolivaikutuksia.

Professionaalistuneen tasa-arvopolitiikan tiedon ihanne poikkeaa olennaisesti sukupuolentut-

kimuksen episteemis-poliittisista ihanteista. Siinä missä politiikkarelevantti tieto alleviivaa objektiivisen ja varman tiedon merkitystä sekä tiedon roolia näyttönä ennalta määrittelyn politiikan vaikutuksista, feministinen tietokäsitys ymmärtää tiedon luonteeltaan osittaiseksi, paikantuneeksi ja transformatiiviseksi ja siten väistämättä poliittiseksi (esim. Haraway 1988). Professionaalistunut tasa-arvopolitiikka pyrkii häivyttämään poliittisuuttaan, esiintymään neutraalina ja esittämään tasa-arvon edistämisen objektiivisesti ottaen järkevänä talous- ja työllisyyspolitiikkana – sen politisoiva voima nojaa näennäiseen epäpoliittisuuteen. Uusliberaalin hallinnan logiikkaan tukeutuessaan professionaalistunut tasa-arvopolitiikka myös asettuu tuon logiikan tukijaksi.

TASA-ARVOASiantuntijat Feministisen Poliittisen Toimijuuden Kentällä

Tasa-arvopolitiikan professionaalistumisella on ollut seurauksia myös tasa-arvopolitiikan toimijakentän suhteisiin. Alison Woodward (2004) on kuvannut feminististä toimijuutta ja toimijoita tasa-arvopolitiikan kentällä samettikolmion käsitteellä. Kolmio muodostuu kansalaisyhteiskunnan järjestöistä (etenkin nais- ja tasa-arvojärjestöistä), feministisistä poliitikoista ja valtionhallinnossa tasa-arvasioita edistävästä viranhaltijoista eli femokraateista sekä asiantuntijoista ja tutkijoista. Näiden toimijoiden yhteistyö on ollut tärkeä vaikuttamiskanava tasa-arvopolitiikassa, jossa yhdelläkään toimijoista ei ole yksinään ollut merkittävää taloudellista tai poliittista valtaa. Kukin samettikolmion toimijoista tuo tasa-arvopolitiikan tekemiseen oman asiantuntemuksensa, mikä on mahdollistanut tasa-arvokysymysten pääsyn politiikan agendalle ja toisinaan myös vaatimusten läpimenon. Järjestöt tuovat kokemusasiantuntijuutta, feministipoliitikot ja femokraatit puolestaan ymmärrystä poliittisen järjestelmän ja hallinnon toiminnasta ja tutkijat tutkimustietoa.

Samettikolmiota on sovellettu myös suomalaisen tasa-arvopolitiikan toimijoiden analyysiin (Elomäki ym. 2020; Holli 2009), joskin Anne Maria Holli (2009) on kritisoinut mallia staattisuudesta: se pohautuu ennako-oletukselle toimijoista ja niiden lu-

kumäärästä sekä olettaa yhteistyösuhteet pysyviksi, vaikka ne voivat vaihdella eri konteksteissa. Aiheellisesta kritiikistä huolimatta samettikolmio tarjoaa käyttökelpoisen työkalun tasa-arvokentän toimijoiden suhteiden kuvaamiseen tiedon ja asiantuntijuuden näkökulmasta. Kaikki samettikolmion toimijat ovat omaksuneet ainakin joitakin tietoon perustuvia strategioita osaksi toimintaansa. Kuitenkin tasa-arvopolitiikan professionaalistumisen myötä kokemustiedon tuottajan ja välittäjän roolin omaksuneet nais- ja tasa-arvojärjestöt ovat jääneet osin syrjään asiantuntijuuteen perustuvasta tasa-arvopolitiisesta vaikuttamisesta, kun taas tutkijoiden ja valtiollisten tasa-arvotoimijoiden suhteet ovat tiivistyneet (Elomäki & Kantola 2017; Elomäki ym. 2020). Kuten edellisessä luvussa osoitimme, politiikkarelevantti tieto pitää sisällään sekä tutkitun tiedon että hallintoa koskevan tiedon, jotka ovat tutkijoiden, asiantuntijoiden sekä femokraattien alaa. Sen sijaan kokemustieto ei täytä politiikkarelevanssin vaatimuksia vaan vaikuttaa jopa sen vastakohtalta: henkilökohtaiselta, affektiiviselta ja ideologiselta.

Evidenssijärjestöjen perinteiset vaikuttamisen kanavat, kuten kuulemiset, lausunnot ja kannanotot, ovat 2000-luvulla marginalisoituneet tieteellisiin menetelmin tuotettua näyttöä korostavan politiikan kentällä (Elomäki ym. 2016; 2020). Nais- ja tasa-arvojärjestöjen avoin tavoite nostaa intressikysymyksiä politiikan agendalle on vastakkainen uusliberaalin hallinnan epäpoliittisuuteen toimintalogiikalle, jota määrittelevät neutraalin tiedon vaatimus ja pragmaattinen konsensushakuisuus ideologisten ristiriitojen korostamisen sijaan. Lisäksi taloutta kaikilla politiikka-aloilla korostava poliittinen ilmapiiri on osoittautunut hankalaksi kamppailuareenaksi perinteisempiin tasa-arvokysymyksiin, kuten sukupuolittuneen väkivallan torjumiseen ja seksuaalisen itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen, keskittyneille naisjärjestöille (Elomäki & Kantola 2017), sillä näiden kysymysten kytkökset talouteen ovat implisiittisiä ja heikosti kehystettävissä talous- ja työllisyyspolitiikan kautta.

Professionaalistuneen tasa-arvopolitiikan toimijakentän uudelleenjärjestäytyminen konkretisoi- tuu sukupuolittetoisessa budjetoinnissa, joka vaatii erikoistunutta asiantuntijatietoa: paitsi ymmärrys-

tä sukupuolittuneista yhteiskunnallisista valtasuhteista, se edellyttää tietoa myös tasa-arvopolitiikan hallinnollisista käytännöistä ja välineistä sekä talouspolitiikasta ja talousarvioprosessista. Lisäksi sukupuolittietoinen budjetointi edellyttää tulonjakovaikutusten arvioinnissa keskeistä tilasto- ja taloustieteellisten tutkimusmenetelmien tuntemusta. Femokraatit ovat löytäneet jalansijaa näissä keskusteluissa tasa-arvopolitiikan välineistön ja tasa-arvotutkijat tasa-arvopolitiikan tutkimuksen kautta, mutta nais- ja tasa-arvojärjestöt näyttävät Suomessa omaksuneen sivustakatsojan roolin sukupuolittietoisessa budjetoinnissa (Elomäki & Kantola 2017; Elomäki ym. 2020; Ylöstalo 2020). Erikoistuneeseen tutkimustietoon sekä tieteellisiin tutkimusmenetelmiin vahvasti nojautuva keskustelu sukupuolittuneista tulonjakovaikutuksista ja niiden arviointimenetelmistä sekä budjettiprosesseista onkin melko etäällä nais- ja tasa-arvojärjestöjen ydintoiminnasta. Tietoon perustuva päätöksenteko voikin olla epädemokratisoivaa, jos se sulkee kansalaisyhteiskunnan toimijat ulkopuolelle. Se myös syö hapen politiikalta eli kamppailulta, kiistelyltä ja erimielisyydeltä (Mouffe 2005). Femokraattien ja tutkijoiden asemaa tietoon perustuvassa päätöksenteossa vahvistaa se, että heidät nähdään intressikamppailujen ulkopuolisina tarkkailijoina, neutraalin ja objektiivisen tiedon tuottajina tai käyttäjinä (Elomäki ym. 2016). Tieto ja asiantuntijuus tarjoavat siis heillekin vain tarkoin rajatun roolin politiikassa.

Sukupuolittietoisien budjetoinnin esimerkki osoittaa myös tasa-arvoasiantuntijoiden kentän kapeuden Suomessa sekä valtiontalouden kysymysten saaman vähäisen huomion pohjoismaisessa tasa-arvofeminismissä tai edes feministisessä tutkimuksessa. Toisin kuin Iso-Britanniassa, Suomessa ei ole juurikaan feministisen taloustieteen tutkijoita (ks. Berik & Kongar 2021), vaikka täällä onkin sukupuolesta kiinnostuneita taloustieteilijöitä. Taloudesta kiinnostuneet sukupuolentutkijat puolestaan ovat usein yhteiskuntatieteilijöitä tai humanisteja, jotka tekevät teoreettista ja laadullista tutkimusta eivätkä siten useinkaan ole erikoistuneet tuottamaan politiikkarelevanttia tietoa. Niinpä Suomessa femokraatit ja tasa-arvotutkijat ovat luoneet strategisia kumppanuuksia esimerkiksi talous- ja tilastotieteilijöiden kanssa riippumatta siitä, ovatko nämä si-

toutuneita tasa-arvoon tai feminismiin tavoitteina (Elomäki ym. 2020; Ylöstalo 2020). Sukupuolittietoisien budjetoinnin Suomen mallia on rakennettu tasa-arvotutkijoiden, valtion viranhaltijoiden, ekonomistien sekä tilastotieteilijöiden voimin (Elomäki & Ylöstalo 2018). *Tasa-arvoa taloustietoon* -hanketta johti kaksi sukupuolentutkijaa, mutta hankkeessa tiedon tuottamiseen osallistui myös tahoja, joille feministinen tietoteoria ei ollut tuttu. Dialogin vahvistaminen eri toimijoiden välillä oli yksi hankkeen tavoitteista (Elomäki & Ylöstalo 2018, 8). Jälkikäteen ajatellen se johti kuitenkin myös siihen, että hankkeen sukupuolentutkijat solahdivat tässä vuorovaikutuksessa objektiivisen ja rationaalisen tiedon tuottajan rooliin sen sijaan, että olisivat korostaneet sukupuolittietoisien budjetoinnin ja siihen liittyvän tiedon ideologisia, feministisemmän talouden edistämiseen liittyviä tavoitteita (Ylöstalo 2020).

Professionaalistuminen etäännyttää tasa-arvopolitiikkaa feminismistä yhteiskunnallisena liikkeenä. Osin valinta on strateginen ja etäisyyden otto feminismistä on osa professionaalistuneen tasa-arvotyön diskurssitaituruutta (Brunila 2009). Kaikille tasa-arvoasiantuntijoille tasa-arvopolitiikan edistäminen ei myöskään ole feministinen tai edes poliittinen kysymys. Tasa-arvon edistäminen kuuluu Suomessa kaikkien viranhaltijoiden velvollisuuksiin riippumatta heidän henkilökohtaisista näkemyksistään. Hankerahoituksesta kilpaileville konsulteille tasa-arvohankkeet voivat olla työtehtävä muiden joukossa, eivät ideologinen projekti (Olivius & Rönblom 2019). Tasa-arvopolitiikkaa toimeenpanevien henkilöiden pinnallinen tasa-arvoasiantuntijuus, joka ei sisällä ymmärrystä sukupuolesta syvälle yhteiskunnan rakenteisiin juurtuneena valtasuhteena, sekä heidän heikko sitoutumisensa tasa-arvon edistämiseen poliittisena tavoitteena onkin osoittautunut merkittäväksi syyksi tasa-arvopolitiikan heikolle toimeenpanolle (Cavaghan 2017).

Femokraattien ja tasa-arvotutkijoiden liittoutuminen toimijoiden kanssa, jotka eivät identifioitu feministeiksi tai jotka eivät ole sitoutuneet tasa-arvon edistämiseen herättää myös kysymyksen feministisen tiedon roolista professionaalistuneessa tasa-arvopolitiikassa. Sukupuolentutkimuksen tuottamalla tiedolla sukupuolittuneen vallan läpituokevasta luonteesta on ollut keskeinen roo-

li tasa-arvopolitiikan strategioiden, kuten sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen, luomisessa (Cavaghan 2017; Ferguson 2019). Myös sukupuoli-tietoisien budjetoinnin teoriaperusta on feminis-tisessä taloustieteessä ja sen käsityksissä talouden sukupuolittuneista valtarakenteista (O'Hagan & Klatzer 2017). Käytännössä monellakaan tasa-arvotekniikoita toimeenpanevista henkilöistä ei ole tietämystä näistä teorioista. Loitontuessaan feminisististä kansalaisyhteiskunnan toimijoista ja feminisististä tiedosta professionalistunut tasa-arvopolitiikka voikin latistua hallinnoinniksi, jolla on heikot mahdollisuudet haastaa eriarvoistavia sukupuolittuneita rakenteita.

LOPUKSI

Olemme tarkastelleet professionalistumisen avulla tiedon politiikkaa nykymuotoisessa tasa-arvopolitiikassa. Olemme kiinnittäneet katseemme etenkin politiikan episteemisiin jännitteisiin sekä feministisen tiedon ja asiantuntijuuden politisoitumiseen ja epäpolitisoitumiseen. Tietoon ja asiantuntijuuteen nojaavan tasa-arvopolitiikan politisoiva valta perustuu kykyyn tuoda tasa-arvokysymykset poliittisen päätöksenteon ja sitä koskevan julkisen keskustelun agendalle. Mukautuessaan uusliberaalin hallinnan logiikkaan professionalistunut tasa-arvopolitiikka kuitenkin epäpolitisoi ja rajaa ulos sukupuolentutkimuksen ja feministisen kritiikin kysymyksenasetteluja, kuten kysymyksen talousjärjestelmän tai

talouspolitiikan laajamittaisesta haastamisesta. Erikoistuneen asiantuntijuuden vaatimukset työntävät kansalaisyhteiskunnan toimijoita sivuun tasa-arvopolitiikasta. Femokraateille ja tutkijoille asiantuntijuus on mahdollistanut osallistumisen poliittisiin keskusteluihin mutta rajannut sen ulkopuoliseen tarkkailuun ja näytön tuottamiseen.

Feministisen tiedon ja politiikan suhteista tekee jännitteisen etenkin se, että samat asiat, jotka antavat feministiselle kritiikille edes jonkinlaisen legitimitetin ja pääsyn poliittisiin prosesseihin, myös laimentavat sitä uusliberaalia hallintaa mukailevaksi kehittämissäprojektiiksi. Sukupuolentutkimus ja sen tuottama kriittinen, paikantuneisuutensa tunnistava, muutokseen sitoutunut ja rakenteellista eriarvoisuutta vastaan taisteleva tieto voivat kuitenkin muodostaa tärkeän vastavoiman ja kriittisen äänen politiikan kulttuurille. Feminismi poliittisena projektina tarvitsee niin järjestelmää sisä- kuin ulkopuoleltakin kritisoivia voimia. Sukupuolentutkimuksella on sijansa molemmissa, mutta toimiakseen muutosvoimana etenkin sen ulkopuolisuutta ja kurittomuutta suhteessa politiikkarelevanssin vaatimuksiin tulee vaalia.

YTT, dosentti Hanna Ylöstalo toimii sosiologian yliopistonlehtorina Turun yliopistossa. Hän tutkii tiedon, talouden, tasa-arvon ja politiikan suhteita. VTM Emma Lamberg toimii sosiologian väitöskirjatutkijana Turun yliopistossa. Hänen tutkimusalueisiinsa lukeutuvat työn, talouden ja sukupuolen suhteet.

KIRJALLISUUS

- Bacchi, Carol & Eveline, Joan (2003) Mainstreaming and Neoliberalism: A Contested Relationship. *Policy and Society* 22:2, 98–118.
- Berik, Günseli & Kongar, Ebru (toim. 2021) *The Routledge Handbook of Feminist Economics*. Lontoo: Routledge.
- Brown, Wendy (2015) *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Brunila, Kristiina (2009) *Parasta ennen: Tasa-arvotyön projektitapaistuminen*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Burnham, Peter (2001) New Labour and the Politics of Depoliticisation. *British Journal of Politics and International Relations* 3:2, 127–149.
- Bustelo, Maria, Ferguson, Lucy & Forest, Maxime (toim. 2016) *The Politics of Feminist Knowledge Transfer: Gender Training and Gender Expertise*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cavaghan, Rosalind (2017) *Making Gender Equality Happen. Knowledge, Change and Resistance in EU Gender Mainstreaming*. New York: Routledge.
- Downes, Ronnie, von Trapp, Lisa & Nicol, Scherie (2017) Gender Budgeting in OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting* 16:3, 71–107.

- Elomäki, Anna, Kantola, Johanna, Koivunen, Anu & Ylöstalo, Hanna (2016) Kamppailu tasa-arvosta: tunte, asiantuntijuus ja vastarinta strategisessa valtiossa. *Sosiologia* 53:4, 377–395.
- Elomäki, Anna & Kantola, Johanna (2017) Austerity Politics and Feminist Resistance in Finland: From Established Women's Organizations to New Feminist Initiatives. Teoksessa Kantola, Johanna & Lombardo, Emanuela (toim.) *Gender and the Economic Crisis in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 231–255.
- Elomäki, Anna, Kantola, Johanna, Koivunen, Anu & Ylöstalo, Hanna (2020) Samettikolmiosta uuteen politisoitumiseen: Muuttuva feministinen toimijuus. Teoksessa Kantola, Johanna, Koskinen Sandberg, Paula & Ylöstalo, Hanna (toim.) *Tasa-arvopoliitiikan suunnanmuutoksia: talouskriisistä tasa-arvon kriiseihin*. Helsinki: Gaudeamus, 129–149.
- Elomäki, Anna, Koskinen Sandberg, Paula, Kantola, Johanna & Saari, Milja (2019) Työmarkkinajärjestöt valtiollisen tasa-arvopoliitiikan tyhjiötä täyttämässä? Työmarkkinajärjestöjen tasa-arvoulostulot vuosina 2010–2017. *Sosiologia* 56:2, 122–140.
- Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (toim. 2018) *Tasa-arvoa talousarvioon: talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolittainen budjetointi*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (2021a) From Promoting Equality to Managing Gender Equality Policy. *International Feminist Journal of Politics* 23:5, 741–762.
- Elomäki, Anna & Ylöstalo, Hanna (2021b) Gender Budgeting in the Crossroad of Gender Policy and Public Financial Management: The Finnish Case. *Public Money and Management* 41:7, 516–526.
- Ferguson, Lucy (2019) *Gender Training: A Transformative Tool for Gender Equality*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Flinders, Matthew & Wood, Matt (2014) Depoliticisation, Governance and the State. *Policy & Politics* 42:2, 135–149.
- Fraser, Nancy (2016) Contradictions of Capital and Care. *New Left Review* 100, 99–117.
- Haraway, Donna (1988) Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies* 14:3, 575–599.
- Helén, Ilpo (2016) *Elämän politiikat*. Yhteiskuntatutkimus Foucault'n jälkeen. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Hoard, Season (2015) *Gender Expertise in Public Policy: Towards a Theory of Policy Success*. New York: Springer.
- Holli, Anne Maria (2009) Feminist Triangles: A Conceptual Analysis. *Representation* 44:2, 169–185.
- Julkunen, Raija (2010) *Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit*. Tampere: Vastapaino.
- Kantola, Anu & 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 & Squires, Judith (2012) From State Feminism to Market Feminism? *International Political Science Review* 33:4, 382–400.
- Kunz, Rahel & Prügl, Elisabeth (2019) Introduction: Gender Experts and Gender Expertise. *European Journal of Politics and Gender* 2:1, 3–21.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013) *Konsulttidemokratia: Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuusinen, Saara, Reinboth, Ritva, Varsa, Hannele & Vuori, Tuuli (2012) *TANE:n aiheet ja vaiheet – Tasa-arvoasiain neuvottelukunta 40 vuotta*. TANE-julkaisuja 14/2012. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Merry, Sally (2016). *The Seduction of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mirowski, Philip & Plehwe, Dieter (toim. 2009) *The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mouffe, Chantal (2005) *On the Political*. Lontoo: Routledge.
- O'Hagan, Angela & Klatzer, Elisabeth (toim. 2018) *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges*. Cham: Palgrave Macmillan, 3–18.
- Olivius, Elisabeth, & Rönnblom, Malin (2019) In the Business of Feminism: Consultants as Sweden's New Gender-Equality Workers. *European Journal of Politics and Gender* 2:1, 75–92.
- Pearson, Ruth & Elson, Diane (2015) Transcending the Impact of the Financial Crisis in the United Kingdom: Towards Plan F—a Feminist Economic Strategy. *Feminist Review* 109:1, 8–30.
- Prügl, Elisabeth (2011) Diversity Management and Gender Mainstreaming as Technologies of Government. *Politics & Gender* 7:1, 71–89.
- Rönnblom, Malin, Hudson, Christine & Teghtsoonian, Katherine (toim. 2017) *Gender, Governance and Feminist Analysis: Missing in Action?* Lontoo: Routledge.

- Salmi, Minna & Närvi, Johanna (toim. 2017) *Perhevapaat, talouskriisi ja sukupuolten tasa-arvo*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2010) *Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Stotsky, Janet Gale (2016) *Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes*. IMF Working Paper WP/16/149. Kansainvälinen valuuttarahasto.
- Woodward, Alison (2004) Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance. Teoksessa Piattoni, Simona & Christiansen, Thomas (toim.) *Informal Governance and the European Union*. Lontoo: Edward Elgar, 76–93.
- Yliaska, Ville (2014) *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into.
- Ylöstalo, Hanna (2017) Organizational Perspective to Gender Mainstreaming in the Finnish State Administration. *International Feminist Journal of Politics* 18:4, 544–558.
- Ylöstalo, Hanna (2020) Depoliticisation and Repoliticisation of Feminist Knowledge in a Nordic Knowledge Regime: The Case of Gender Budgeting in Finland. *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 28:2, 126–139.

FROM FEMINIST STRUGGLES TO TECHNOCRACY? THE PROFESSIONALIZATION OF GENDER EQUALITY POLICY IN FINLAND

In the wider context of neoliberal welfare state reform and shifts in public governance, the role of knowledge and expertise has strengthened in policy-making. In gender equality policy, the growing interest in knowledge as a basis for policy-making has resulted in the eager adoption of knowledge-based strategies for gender equality. Gender equality is increasingly being promoted with specialized gender expertise, policy-relevant knowledge, and tools of public governance. This article analyzes professionalization of gender equality policy in Finland by using gender budgeting as an example. It draws on theoretical discussions about neoliberal governance, new public management and evidence-based policy, and their linkages with depoliticization. It asks how professionalization both depoliticizes and politicizes gender equality policy. The article shows that while professionalized gender equality policy has succeeded in bringing feminist knowledge into politics and policy-making, it has also diluted its ideological and political aspects, with the risk of losing its transformative potential.

KEY WORDS: FEMINIST KNOWLEDGE, GENDER BUDGETING, GENDER EQUALITY POLICY, NEOLIBERAL GOVERNANCE, PROFESSIONALIZATION