



POLICY BRIEF 2023:5

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Tasa-arvo-ohjelma kirkastaa hallituksen tasa-arvopoliittisen vision

Anna Elomäki, Tampereen yliopisto

Hanna Ylöstalo, Turun yliopisto

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma on tärkeä tasa-arvopoliitiikan tekemisen väline. Tällä hetkellä sen poliittinen painoarvo on kuitenkin pieni ja yhteiskunnallinen näkyvyys heikko. Tasa-arvoa yhteiskunnan eri osa-alueilla tehokkaasti edistävä ohjelma vaatii hallituksen vahvan tasa-arvopoliittisen vision, sitoutumisen ja tuen. Vaikuttava ohjelma tuo selkeästi esiin hallituksen muutoslupauksen ja konkreettiset, riittävän laajat toimet tasa-arvon edistämiseksi.

Kohti vaikuttavampaa tasa-arvo-ohjelmaa

Huhtikuun 2023 eduskuntavaaleissa äänestetään myös tasa-arvopoliitikasta, ja vaaleja seuraavissa hallitusneuvotteluissa luodaan suuntaviivat tulevan hallituksen tasa-arvopoliitikalle. Tasa-arvopoliitikan sisällöt on koko 2000-luvun ajan määritelty tarkemmin hallitusohjelmiin perustuvissa hallituksen tasa-arvo-ohjelmissä. Puolueet ovat sitoutuneet siihen, että myös seuraava hallitus tekee tasa-arvo-ohjelman.

Tasa-arvo-ohjelma kokoaa yhteen hallituksen sukupuolten tasa-arvoa edistäviä tavoitteita ja toimenpiteitä, ja ne ovat hallituksen tasa-arvopoliittisten prioriteettien ja tahtotilan ilmaus. Ohjelmat sisältävät sekä erityistoimia sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi eri hallinnonaloilla, että toimia sukupuolinäkökulman sisällyttämiseksi kaikkoon toimintaan ja päätöksentekoon (sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen).

Tässä Policy Briefissä pohditaan hallituksen tasa-arvo-ohjelmien keskeisiä kehittämistarpeita sekä tehdään ehdotuksia niiden vaikuttavuuden ja toimivuuden parantamiseksi tulevan hallituksen tasa-arvopoliitikassa. Policy Brief on suunnattu erityisesti poliittisille päättäjille.

Pääviesti on, että tasa-arvo-ohjelma ei nyky muodossaan tuo riittävän hyvin esiin hallituksen tasa-arvopoliittista visiota, eikä toimi parhaalla mahdollisella tavalla yhteiskunnallisesti vaikuttavan tasa-arvopoliitikan tekemisen välineenä. Tuleva hallituskausi on mahdollisuus päivittää tasa-arvo-ohjelman muotoa ja tekemisen tapaa. Tasa-arvo-ohjelman tulee toimia selvemmin välineenä hallituksen tasa-arvopoliittisten tavoitteiden kirkastamiseen ja konkretisoimiseen. Samalla sen tulee tarjota muille puolueille ja kansalaisyhteiskunnalle mahdollisuus arvioida hallituksen tasa-arvopoliitikkaa ja seurata sen toimeenpanoa. Sen tulee toimia myös väylänä ministeriöiden väliseen yhteistyöhön sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä.

Policy brief perustuu Tampereen yliopiston Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuus ja toimivuus (TAOVA) -hankkeen alustaviin tuloksiin. Hanke tarjoaa tietoa tasa-arvo-ohjelmista sekä perustan tasa-arvopoliitikan ohjauksen ja välineiden kehittämiseen seuraavalla hallituskaudella. Policy brief tarkastelee poliittisten päättäjien kanalta keskeisimpiä tuloksia. Tasa-arvo-ohjelmia kokonaisvaltaisemmin tarkasteleva loppuraportti ilmestyy keväällä 2023. Siinä tarkastellaan tasa-arvo-ohjelmia myös poikkihallinnollisen yhteistyön sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkökulmasta, sekä hyödynnetään muiden maiden kokemuksia.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Policy Brief perustuu laajaan laadulliseen haastattelu- ja asiakirja-aineistoon ja niiden analyysiin. Tarkastelu kattoi kolme viimeisintä tasa-arvo-ohjelmaa (pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2012–15, pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma 2016–19; pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2020–23).

Haastatteluaineisto käsitti yhteensä noin 50 haastattelua. Haastateltavat edustivat eri ryhmiä: tasa-arvopolitiikasta vastaavat toimijat, ministeriötoimijat, poliittiset toimijat, hallinnon ja hallituspolitiikan kehittämisestä vastaavat virkahenkilöt, tutkijat, kansalaisjärjestöt sekä verrokkimaiden tasa-arvopolitiikasta vastaavat toimijat. Asiakirja-aineisto kattoi muun muassa tasa-arvo-ohjelmiin liittyvät asiakirjat, hallitusohjelmat, sekä ministeriökohtaisia strategioita. Aineiston kautta tasa-arvo-ohjelmaa tarkasteltiin sekä moniulotteisena ja poikkihallinnollisena prosessina, että osana laajempaa, Suomelle tyypillistä hallinnon, tasa-arvopolitiikan ja politiikan kulttuuria.

Tulokset

Tarkastelu osoitti yhtäältä hallituksen tasa-arvo-ohjelmien tärkeyden tasa-arvopolitiikan ohjauksen välineenä. Toisaalta se nosti esiin neljä poliittisten päättäjien näkökulmasta keskeistä kehittämiskohdetta.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa tarvitaan

Tasa-arvopolitiikkaa ohjaavat hallituspohjasta riippumatta esimerkiksi tasa-arvolainsäädäntö, tasa-arvoselonteko sekä erilaiset kansainväliset sopimukset. Hallitukset päättävät tasa-arvoon liittyvistä tavoitteista ja toimenpiteistä vaihtelevin määrin hallitusohjelmissa. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmalla on kuitenkin ainutlaatuinen tehtävä hallituksen keskeisten tasa-arvopoliittisten toimien kokoajana ja asettajana sekä hallituksen tasa-arvopoliittisen vision kirkastajana.

Hallitusohjelmaa on 2010-luvulla pyritty muokkaamaan kohti hallituksen visionomaista tahdonilmausta, minkä vuoksi se ei ole riittävä paikka konkreettisille tasa-arvopoliittisille tavoitteille ja toimenpiteille. Erillinen tasa-arvo-ohjelma on siksi tärkeä tasa-arvopolitiikan ohjauksen väline. Lisäksi tasa-arvo-ohjelma lisää hallituksen tilivelvollisuutta tasa-arvokysymyksissä. Se mahdollistaa hallituksen tasa-arvopolitiikan arvioinnin esimerkiksi oppositiopuolueiden, median ja kansalaisjärjestöjen toimesta.

Tasa-arvo-ohjelma on tärkeä myös siksi, että se vahvistaa tasa-arvopoliitiikan poikkihallinnollista luonnetta. Ohjelma sisältää eri hallinnonaloja koskevia tasa-arvopoliittisia toimia kasvatuksesta ja koulutuksesta työelämään, perhe-elämään, itsemääräämisoikeuteen ja sukupuolinäkökulman vallavirtaistamiseen. Tämä vahvistaa sukupuolten tasa-arvon asemaa kaikille politiikan aloille ulottuvana kysymyksenä.

Tasa-arvo-ohjelman rooli on epäselvä

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmalla on monta rinnakkaista tehtävää, mistä johtuen sen rooli on epäselvä. Sen poliittisena tehtävänä on kirkastaa hallituksen tasa-arvopoliittiset lupaukset ja konkreettiset toimet niiden toteuttamiseksi ja sitouttaa hallitus tasa-arvon edistämiseen. Lisäksi sillä on hallinnollinen tehtävä sitouttaa kaikki ministeriöt tasa-arvon edistämiseen sekä lisätä yhteistyötä ministeriöiden välillä.

Nykyisellään kumpikaan tehtävä ei toteudu kunnolla. Ohjelman poliittinen painoarvo on pieni, sillä se on muodostunut hallinnon työkaluksi. Sellaisena se hukkuu lukuisten muiden ohjelmien joukkoon. Ohjelmasta on vaikea löytää uusia avauksia ja hallituksen lupauksia muutoksesta, eivätkä kaikki hallitusten merkittävät toimet välttämättä edes sisälly ohjelmaan. Lisäksi muut ministeriöt eivät koe omistajuutta sosiaali- ja terveysministeriössä laadittuun ohjelmaan. Poliitikot tuntevat ohjelman heikosti ja ministeriöt tuntevat vain omaa hallinnonalaansa koskevat toimet.

Ohjelma ei myöskään toimi tasa-arvopoliittisten tavoitteiden välittäjänä kansalaisille ja muuhun yhteiskuntaan. Sen tarkoitusta ei ymmärretä, ja se nähdään vaikeaselkoina.

Tasa-arvo-ohjelma on hallintokeskeinen ja sen poliittinen merkitys on vähäinen

Tasa-arvo-ohjelman valmistelussa, toimeenpanossa ja seurannassa korostuu hallinnon näkökulma ja tarpeet. Sille annettu poliittinen merkitys ja painoarvo on tällä hetkellä vähäinen. Vaikka ohjelma tarjoaa mahdollisuuden tarkentaa hallituksen tasa-arvotavoitteita ja toimenpiteitä sekä tasa-arvoon liittyvää muutoslupausta, se ei toimi hallituksen sisäisen tasa-arvoa käsittelevän tavoitteenasettelun ja keskustelun väliinään. Myös ohjelman toimeenpanon poliittinen seuranta on vähäistä.

Aidosti poikkihallinnollinen tasa-arvopoliittikka edellyttää kaikkien ministerien panosta, mutta tasa-arvo-ohjelma ei nouse ministerien tai pääministerin agendalle ellei heillä ole siihen henkilökohtaista kiinnostusta. Tasa-arvoasioista vastaavan ministerin rooli

hallituksen sisäisen keskustelun ja ohjelman toimeenpanon edistämisessä on keskeinen. Koska tasa-arvopolitiikka on luonteeltaan poikkihallinnollista, on siitä vastaavan ministerin oltava aktiivinen ja toimittava yhdessä muiden ministerien kanssa.

Ohjelman vähäiseen poliittiseen merkitykseen on monia syitä. Yhtäältä hallituskauden aikana hyväksytään lukuisia tasa-arvo-ohjelman kaltaisia ohjelma-asiakirjoja, joista keskustellaan hallituksen sisällä harvoin. Toisaalta kyse on priorisoinnista ja tasa-arvokysymysten asemasta hallituksen agendalla. Kun ajankohtaiset kysymykset, isot uudistukset ja poliittiset ristiriidat vievät hallituksen ajan, ei pieneksi tai arkipäiväiseksi koetulle tasa-arvo-ohjelmalle löydy aikaa. Lisäksi tasa-arvopolitiikka mielletään sosi-aali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvaksi asiaksi pikemminkin kuin koko hallituksen asiaksi.

Toimenpiteillä ei ole riittävästi yhteiskunnallista vaikuttavuutta

Tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteiden mahdollisuutta edistää sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnassa heikentää moni tekijä. Toimenpiteet ovat hallintokeskeisiä. Merkittävä ja kasvava osa ohjelmien toimenpiteistä kohdistuu sukupuolinäkökulman sisällyttämiseen valtionhallinnon sisäiseen toimintaan. Ne eivät pyri riittävästi edistämään tasa-arvoa yhteiskunnassa. Hallintokeskeiset ohjelmat eivät osallista tarpeeksi keskeisiä yhteiskunnallisia toimijoita, kuten työpaikkoja, kansalaisjärjestöjä ja tutkijoita tasa-arvon edistämiseen.

Tasa-arvo-ohjelmien yhteiskunnallista vaikuttavuutta heikentää myös luovuuden puute. Vaikka tasa-arvo-ohjelmat tavoittelevat poikkihallinnollista lähestymistapaa, ohjelmia valmisteltaessa ei juuri etsitä uusia keinoja monimutkaisten, hallinnonalojen rajat ylittävien tasa-arvo-ongelmien ratkaisemiseen. Toimenpiteitä on liikaa, ja monet niistä ovat epämääräisiä sekä poliittisen ja virkamiesjohdon silmissä painoarvoltaan pieniä. Epäselvät toimenpiteet tai toimenpiteet, joihin ei liity lainsäädäntöä tai resursseja, jäävät myös helposti toteuttamatta.

Tasa-arvo-ohjelmista on tullut paikka, jossa hallitus tarkentaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvät sitoumuksensa ja jossa ministeriöt velvoitetaan sisällyttämään tasa-arvonäkökulma toimintaansa. Tasa-arvo-ohjelma hyväksytään kuitenkin liian myöhään, jotta valtavirtaistamiseen liittyvät kirjaukset ehtisivät vaikuttaa hallituksen keskeisiin hankkeisiin.

Määrärahojen puute heikentää sitoutumista, näkyvyyttä ja vaikuttavuutta

Hallitukset eivät ole osoittaneet tasa-arvo-ohjelmille korvamerkittyjä toimenpidemäärärahoja. Ellei toimenpiteisiin ole osoitettu resursseja jo hallitusohjelmassa, on ministeriöiden yleensä löydettävä määrärahat omien menokehystensä sisältä.

Tästä syystä ministeriöiden kiinnostus ehdottaa ohjelmaan toimenpiteitä on vähäistä. Uusien, aidosti vaikuttavien poikkihallinnollisten toimenpiteiden kehittäminen on vaikeaa, kun yhdessä tehtäville toimille ei ole tarjolla erillistä rahoitusta. Lisäksi määrärahojen puute heikentää ohjelmien näkyvyyttä ministeriöiden poliittisen johdon ja virkamiesjohdon silmissä sekä hallituksen sisällä.

Määrärahojen puute vaikuttaa myös siihen, millaisia toimenpiteitä tasa-arvo-ohjelmiin valikoituu, ja vahvistaa entisestään ohjelmien hallintokeskeisyyttä. Merkittävä osa tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteistä toteutetaan virkamiestyönä, eivätkä ne vaadi pysyviä menolisäyksiä ja kertailuonteisia määrärahoja. Tämä koskee etenkin sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät ole olleet mukana hallitusohjelmassa.

Suosituksat poliittisille puolueille ja poliitikoille

Seuraavat tutkimukseen perustuvat suositukset on suunnattu poliittisille puolueille ja poliitikoille, jotka asettavat hallitusneuvotteluissa raamit hallituksen tasa-arvopolitiikalle ja jotka päättävät tasa-arvo-ohjelman sisällöstä. Tavoitteena on yhteiskunnallisesti vaikuttava ja näkyvä tasa-arvo-ohjelma, jonka poliittinen ja hallinnollinen tehtävä ovat tasapainossa. Tasa-arvo-ohjelma, jolla on vahva poliittinen tuki ja siten korkea profiili, on keino vahvistaa sukupuolten tasa-arvoa yhteiskunnan eri osa-alueilla.

Tasa-arvo-ohjelman tulee ilmaista hallituksen tasa-arvopoliittinen muutoslupaus

Selkeästi ilmaistu lupaus muutoksesta konkretisoidaan kuvaamalla hallituksen tärkeimmät tasa-arvopoliittiset kärkihankkeet ja niihin liittyvät toimenpiteet. Hallituksen oman vision kirkastaminen selkeyttää tasa-arvo-ohjelman roolia, lisää sen poliittista merkitystä, parantaa sen yhteiskunnallista näkyvyyttä ja vahvistaa hallituksen tilivelvollisuutta. Ohjelma ei kuitenkaan voi typistyä poliittiseksi muutoslupaukseksi. Tasa-arvopolitiikan ohjausvälineenä tasa-arvo-ohjelman on reagoitava toimenpitein myös

hallituskauden ylittäviin tasa-arvotavoitteisiin, jotka tulevat esimerkiksi tasa-arvolainsäädännöstä, kansainvälisistä sopimuksista sekä tasa-arvoselonteossa asetetuista pitkän aikavälin tavoitteista.

Tasa-arvo-ohjelmaan liittyviä poliittisia prosesseja pitää vahvistaa

Osana tasa-arvo-ohjelmien kehittämistä kohti hallituksen muutoslupausta hallituksen tulee osallistua vahvemmin tasa-arvo-ohjelman valmisteluun ja seurantaan. Tasa-arvoministerin salkun sisältöön ja tasa-arvoministerin valintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Poikkihallinnollinen tasa-arvopoliittikka vaatii tuekseen aktiivisen tasa-arvoministerin, joka ei pelkää astua toisten tonteille.

Tasa-arvo-ohjelman toimenpiteissä on pyrittävä konkreettisuuteen ja painoarvoon

Ohjelmassa on pyrittävä löytämään uusia ratkaisuja laajoihin ongelmiin, tarvittaessa useiden ministeriöiden yhteisvoimin sekä osallistamalla muita yhteiskunnan toimijoita, kuten työpaikkoja ja kansalaisjärjestöjä. Toimenpiteiden määrää tulee vähentää samalla kun niiden painoarvo kasvaa. Näin ohjelman visio ja tasa-arvon yhteiskunnallinen edistämistavoite ei katoa useiden pienten toimenpiteiden alle.

Tasa-arvo-ohjelmissa tulee jatkossakin linjata kaikkia ministeriöitä sitovista valtavirtaistamistoimista

Jotta ohjelmasta ei tule liian pitkä ja hallintokeskeinen, valtavirtaistettavia hankkeita ja prosesseja ei kannata sisällyttää varsinaisiksi toimenpiteiksi. Ne kannattaa kuitenkin listata ohjelman liitteessä ja sisällyttää ne ohjelman seurantaan. Hallituksen on annettava selkeä, velvoittava viesti sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä keskeisiin hankkeisiin jo hallitusohjelmassa, koska hankkeet ovat jo alkaneet siinä vaiheessa kun tasa-arvo-ohjelma hyväksytään.

Tasa-arvo-ohjelmalle on myönnettävä toimenpidemääräraha

Tasa-arvo-ohjelman perusta luodaan hallitusneuvotteluissa. Tasa-arvopoliittisia kärkihankkeita on tärkeä sisällyttää jo hallitusohjelmaan, etenkin jos ne lisäävät pysyviä

menoja. Lisäksi hallitusohjelmassa on myönnettävä tasa-arvo-ohjelmalle toimenpidemääräraha, jolla rahoitetaan ohjelman valmistelun yhteydessä päätettyjä toimenpiteitä. Toimenpidemääräraha mahdollistaa aidosti poikkihallinnolliset toimet, joilla reagoidaan monimutkaisiin tasa-arvo-ongelmiin. Se myös sitouttaa ministeriöitä tasa-arvon edistämiseen sekä vahvistaa ohjelman merkitystä ministeriöiden poliittisen ja virkamiesjohdon silmissä.

Lisätietoja:

Dosentti, akatemiaturkija Anna Elomäki, Tampereen yliopisto. Elomäen tutkimus-aiheisiin kuuluvat muun muassa tasa-arvopolitiikka ja talouspolitiikka Suomessa ja EU-tasolla. Sähköposti: [anna.elomaki\[at\]tuni.fi](mailto:anna.elomaki[at]tuni.fi), puhelin: 050 4377562.

Lisätietoja: www.tuni.fi/fi/anna-elomaki

Dosentti, sosiologian yliopistonlehtori Hanna Ylöstalo, Turun yliopisto. Ylöstalon tutkimusaiheisiin kuuluvat erityisesti tiedon, talouden, tasa-arvon ja politiikan suhteet. Sähköposti: [hanna.ylostalo\[at\]utu.fi](mailto:hanna.ylostalo[at]utu.fi), puhelin: 050 5173088.

Lisätietoja: <https://hannaylostalo.wordpress.com/>

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmien vaikuttavuus ja toimivuus -hanke toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Tanja Auvinen

Sosiaali- ja terveysministeriö, [tanja.auvinen\[at\]gov.fi](mailto:tanja.auvinen[at]gov.fi)



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet