

**VAASAN YLIOPISTO**

**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Minna Heikkinen

**OHJAUSKEINOT SUKUPUOLTEN VÄLISTÄ TASA-ARVOA EDISTÄMÄSSÄ**

Tarkastelussa valtion ja kunnan välinen ohjaussuhde

Sosiaali- ja terveys-  
hallintotieteen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2018**

## SISÄLLYS

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	<b>3</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
1.1. Tutkimuksen tausta	8
1.2. Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja rakenne	11
<b>2. VALTIONHALLINNOLLISET OHJAUSKEINOT</b>	<b>13</b>
2.1. Ohjaus käsitteenä	13
2.2. Ohjauskeinot	16
2.3. Valtion ja kunnan välinen ohjaussuhde	22
<b>3. SUKUPUOLTEN VÄLINEN TASA-ARVO</b>	<b>25</b>
3.1. Tasa-arvo ja sukupuolten välinen tasa-arvo käsitteinä	25
3.2. Sukupuolten välinen tasa-arvo Suomessa	30
3.3. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen	34
<b>4. TUTKIMUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT</b>	<b>42</b>
4.1. Tutkimusaineisto ja tutkimuksen toteutus	42
4.2. Tutkimusaineiston analysointi	45
4.3. Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus	45
<b>5. TUTKIMUKSEN TULOKSET</b>	<b>49</b>
5.1. Sukupuolten välinen tasa-arvo käsitteenä	49
5.1.1. Sukupuolten välisen tasa-arvon toteutuminen Suomessa	50
5.1.2. Sukupuolten välisen tasa-arvon toteutuminen kunnissa	52
5.2. Ohjauskeinot ja niiden haasteet	54
5.2.1. Informaatio-ohjaus	56
5.2.2. Resurssiohjaus	57
5.2.3. Normiohjaus	58

5.2.4. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen haasteet	59
5.3. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamisen kehittäminen	61
5.4. Maakunta- ja soteuudistuksen vaikutukset sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamiseen	65
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA</b>	<b>67</b>
6.1. Sukupuolten välinen tasa-arvo ja sen näyttäytyminen Suomessa	67
6.2. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaaminen, haasteet ja kehittämisideat	68
6.3. Sote- ja maakuntauudistuksen tuomat haasteet ja mahdollisuudet tasa-arvon edistämisen ohjaamiseen	72
6.4. Pohdinta	73
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>75</b>
<b>LIITTEET</b>	
LIITE 1. Saatekirje	93
LIITE 2. Teemahaastattelurunko	94

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

	<b>sivu</b>
Kuvio 1. Tutkimusprosessin eteneminen	48
Taulukko 1. Yleisimmät ohjauskeinot ja niiden välineet	22
Taulukko 2. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen keinoja	40
Taulukko 3. Haastateltavien kohdeorganisaatiot ja haastateltavien lukumäärä	44



---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö****Tekijä:**

Minna Heikkinen

**Pro gradu -tutkielma:**

Ohjauskeinot sukupuolten välistä tasa-arvoa edistämässä: Tarkastelussa valtion ja kunnan välinen ohjaussuhde

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Sosiaali- ja terveyshallintotiede

**Työn ohjaaja:**

Harri Raisio

**Valmistumisvuosi:**

2018

**Sivumäärä: 94**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Suomea pidetään tutkimusten ja tilastoiden valossa sukupuolten välisen tasa-arvon yhtenä kärkimaana, mutta siitä huolimatta monia tasa-arvoasioita ei ole ratkaistu. Sekä sukupuolten välistä tasa-arvoa että valtion ohjausta on tutkittu monista eri näkökulmista. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä ohjauskeinon näkökulmasta ei ole kuitenkaan tehty tutkimusta.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on saada tietoa siitä, miten sukupuolten välinen tasa-arvo näyttäytyy Suomessa ja miten sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä ohjataan kuntiin. Tutkimus toimii kartoittavana tutkimuksena yleisesti kuntien sukupuolten välisen tasa-arvon tilaa arvioiden. Tutkimuksen tavoitteena on saada ymmärrystä siitä, millaisilla ohjauksellisilla keinoilla sukupuolten välistä tasa-arvoa edistetään kuntiin ja millaisia haasteita siihen liittyy, sekä miten edistämiskeinoja voitaisiin kehittää. Näihin kysymyksiin vastaamalla tasa-arvotoimijat voivat kehittää sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjauksista ja saada lisää ymmärrystä omasta toiminnastaan tasa-arvon edistämisen parissa.

Tutkimus toteutettiin laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys käsittelee valtionhallinnollista ohjausta ja sukupuolten välistä tasa-arvoa, jotka toimivat tutkimuksen keskeisimpinä käsitteinä. Tutkimus on toteutettu haastatteleamalla tasa-arvoa edistäviä toimijoita (n=14). Tutkimushaastattelut toteutettiin teemahaastattelumenetelmällä. Tutkimuksen haastatteluteemat ja tutkimuskysymykset nostettiin teoreettisen viitekehysten pohjalta. Litteroinnin jälkeen tutkimusaineisto teemoiteltiin ja analyysimenetelmänä käytettiin teorialähtöistä sisällönanalyysia.

Tutkimuksen keskeisimmät tulokset osoittivat, että tasa-arvo sekä sukupuolten välinen tasa-arvo on moninainen käsite. Sukupuolten välisessä tasa-arvossa on edelleen paljon tehtävää, sillä monia sukupuolten välisen tasa-arvon ongelmia ei ole saatu ratkaistua. Kehittämideoita sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi tuli tuloksissa esiin useita. Haastateltavat toivat esiin kaikki yleisimmät ohjauskeinot, joita olivat normiohjaus, informaatio-ohjaus ja resurssiohjaus. Ohjauskeinoista tunnetuin oli normiohjaus tasa-arvolainsäädännön myötä, mutta käytetyin ohjauskeino oli informaatio-ohjaus. Kaikkiin ohjauskeinoihin nähtiin liittyvän haasteita. Tuloksista ilmeni, että sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaaminen mahdollisessa tulevassa sote- ja maakuntauudistuksessa nähtiin niin mahdollisuutena kuin uhkanakin. Tutkimustuloksista voidaan todeta, etteivät sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiskeinot ole riittäviä.

---

**AVAINSANAT:** tasa-arvo, sukupuolten välinen tasa-arvo, ohjaus, ohjauskeinot, kunta, valtio



## 1. JOHDANTO

Suomea pidetään tutkimusten ja tilastoiden valossa sukupuolten välisen tasa-arvon yhtenä kärkimaana, sillä Suomi oli ensimmäinen maa, missä naiset saivat poliittiset oikeudet (Hearn, Lämsä, Biese, Louvrier, Niemistö, Kangas, Koskinen, Jyrkinen, Gustavsson & Hirvonen 2015: 1). Myös Julkusen (2010: 74) mukaan Suomea on pidetty tasa-arvon esimerkkimaana, jossa tasa-arvo on toteutunut tai lähestulkoon toteutunut. Hänen mukaansa siitä on ollut merkinä esimerkiksi Suomen oleminen melko tasa-arvoinen yhteiskunta sekä tasa-arvovertailutilastot. Kuitenkin monessa tutkimuksessa tulee esiin, kuinka sukupuolten välinen tasa-arvo ei kuitenkaan toteudu edistämisyrittämisistä huolimatta (Lämsä & Louvrier 2014: 36). Tasa-arvon osittaisesta saavuttamisesta huolimatta kaikkia tasa-arvo-ongelmia ei ole ratkaistu, kuten naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja palkkatasa-arvoa. Suomea pidetään tasa-arvon esimerkkimaana, mutta kaikkia tasa-arvoasioita ole ratkaistu, minkä vuoksi ajatellaan, että tasa-arvoasiat voidaan unohtaa, eikä asioista tarvitse myöskään puhua. (Jokinen 2012: 72.)

Suomen tasa-arvopolitiikka on pohjautunut syrjäntäkieltojen sijaan sukupuolten tasa-arvon edistämisen keinoihin. Suomi onkin pärjännyt hyvin vertailtaessa sukupuolten välisen tasa-arvon tilaa, jos vertailussa on pureuduttu esimerkiksi naisten varhaisen äänioikeuden saamiseen, naisten osallistumiseen poliittisessa päätöksenteossa tai naisten työsäkäynnin yleisyyteen. (Kantola, Nousiainen & Saari 2012: 16, 22.) Sukupuolten välinen tasa-arvo on vähän väliä puheenaiheena mediassa, ihmisten keskuudessa, sekä erilaisissa kirjoituksissa. Siitä puhutaan tänä päivänä myös kuntien eri organisaatioissa niin palkkauksen kuin työllistymisenkin suhteen.

Tasa-arvo ja sukupuolten tasa-arvo on ollut mukana myös kansainvälisessä keskustelussa. Euroopan Unionin alueella tasa-arvoa on huomioitu sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamisen näkökulmasta. Euroopassa voidaan todeta tasa-arvoasioissa maiden edenneen asteittain, ja siellä on tehty paljon työtä tasa-arvon edistämiseksi, mutta siitä huolimatta vielä on paljon työtä tasa-arvon saavuttamiseksi. Esimerkiksi sukupuolten tasa-arvossa nähdään epäkohtia vielä esimerkiksi palkkauksessa, eläkkeissä ja johtoasemassa. (Gori, Romolini & Fissi 2009: 39.)



Tässä tutkimuksessa on ohjauksellinen näkökulma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Valtio ohjaa kuntia tiedonvälityksellä, resurssien kohdentamisella ja normien antamisella (Heinämäki 2012: 6). Perustuslaki edellyttää, että laki säättää kuntien hallintaa ja kunnille annettavia tehtäviä (Perustuslaki 731/1999). Ohjausmalliajattelussa ohjauskeinot valtiolta kuntiin jaetaan yksinkertaistetusti normiohjaukseen, resurssiohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Näissä kaikissa on eri vaikutusmekanismit. (Oulasvirta ym. 2002.) Ohjausta määritellään myös yhdeksi politiikkaprosessin vaiheeksi, johon kuuluu päätösten toimeenpano (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002: 16). Herää kysymys, edistetäänkö sukupuolten välistä tasa-arvoa ohjauksellisin menetelmin?

### 1.1. Tutkimuksen tausta

Tasa-arvoa ja sukupuolta on tutkittu monista eri näkökulmista, kuten esimerkiksi tasa-arvon edistämisen näkökulmasta. Tasa-arvon edistäminen yritysmaailmassa on ollut joidenkin tutkimusten kohteena (ks. Huhta, Leinonen & Uosukainen 2008; Ylöstalo 2006). Sukupuoli teemana on myös näyttäytynyt tutkimuksissa ja tutkimuksia onkin tehty niin sukupuolieroista kuin sukupuolen valtavirtaistamisen näkökulmasta. Aikaisemmin on tutkittu, miten sukupuolta ja sukupuolten tasa-arvoa on määriteltä tasa-arvon kehittämisessä. Tarkoituksena oli saada tietoa siitä, miten henkilökunta kokee tasa-arvon ja mitä määrittelystä seuraa (Ylöstalo 2012). Vuonna 2015 on puolestaan tehty NaisUrat-hankkeen loppuraportti, mihin sisältyi tutkimustietoa naisten työuriin ja tasa-arvotyöhön liittyen, kuten siihen miten sukupuolten tasa-arvoisia potentiaalisuuksia edistetään työpaikassa (Hearn ym. 2015).

Tasa-arvotyön projektitapaistumisesta on tehty tutkimus, jossa on tarkasteltu esimerkiksi sitä, miten tasa-arvotyö on muotoutunut Suomessa (Brunila 2009). Tasa-arvotyöstä ja yhdenvertaisuustyöstä on vastaavasti tehty selvitys liikuntapolitiikan näkökulmasta. Selvityksen lähtökohtina olivat säädökset liikunnasta, yhdenvertaisuudesta ja sukupuolten tasa-arvosta. Tehtyä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyötä on arvioitu kuntien, kuntien valtionohjauksen ja eri hallinnonalojen näkökulmista. (Pyykkönen 2016.)

Leinonen ja Heiskanen (2011) ovat vastaavasti tehneet tutkimuksen sukupuolten tasa-arvon edistämisestä organisaatiossa työkonferenssimenetelmän avulla. Tutkimuksessa on pyritty esimerkiksi vastaamaan kysymykseen, miten osallistujat arvioivat toiminnan mahdollisuuksia tasa-arvon edistämisessä. Tutkimuksessa on tarkasteltu kuuden organisaation työkonferenssityöskentelyä. Lisäksi he ovat pohdinnassa miettineet mitä mahdollisuuksia ja rajoituksia työkonferenssimenetelmä tuo sukupuolten tasa-arvon edistämisessä.

Muualla maailmassa, ennen kaikkea Norjassa sukupuolten välistä tasa-arvoa on tutkittu esimerkiksi liikunnan näkökulmasta (ks. Hovden 2006; ks. Sisjord, Fasting & Sand 2017). Puolestaan Saksassa Hartmann-Tews ja Pfister (2003) ovat tutkineet tasa-arvoa liikuntapolitiikan näkökulmasta. Sukupuolten välistä tasa-arvoa on tutkittu Ruotsissa etenkin terveystieteiden pohjalta (ks. Backhans, Lundberg & Månsdotter 2007; Backhans, Buström, Lindholm & Månsdotter 2009). Lisäksi sukupuolten välistä tasa-arvoa on tutkittu vanhempainvapaan näkökulmasta Pohjoismaita vertaillen (Eydal, Gisla`son, Rostgaard, Brandth, Duvander & Lammi-Taskula 2014).

Beer (2009) on tutkinut sukupuolten välisen tasa-arvon ja demokratian suhdetta. Puolestaan Italiassa on tehty tutkimus sukupuolten tasa-arvosta ja suhteesta poliittisiin keinoihin parantaa sukupuolten tasa-arvoa valtavirtaistamisella. Ja ennen kaikkea siitä miten viranomaiset sitoutuvat valtavirtaistamisen strategian kautta sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen. Valtavirtaistaminen nähtiin keinona sukupuolten tasa-arvon lisäämiseksi. Italiassa tämä on otettu vakavasti asia, mutta lopputuloksena voitiin todeta, kuinka sukupuolten tasa-arvoon ei ollut riittäviä keinoja. Monet hoitivat asian alta pois, jonka jälkeen asian parantaminen ei ollut systemaattista eikä jatkuvaa. Italiassa laki velvoittaa tasa-arvon lisäämiseen. (Gori ym. 2018.) Valtavirtaistamisella tarkoitetaan sukupuolten tasa-arvon edistämiseen liittyviä toimia, kuten kehittämistä ja valtavirtaistamisen ajatuksena on, että tasa-arvo tulee huomioida kaikissa toiminnoissa, sekä jokaisessa vaiheessa. (Horelli & Saari 2002: 50; Säkjärvi, Mustakallio, Haataja, Leinonen, Tanhua & Sevelius 2011: 18)

Gapova (2016) on tehnyt tutkimusartikkelin siitä, miten sukupuolten tasa-arvo nähdään sukupuolten oikeuksina Neuvostoliiton jälkeen. Artikkelissa oli tarina naisesta, joka kavalssi vuonna 2008 rahaa, ja olikin raskaana, minkä vuoksi mietittiin tulisiko hänen saada lievennystä tuomiosta tai saada se anteeksi. Tämä kuitenkin herätti keskustelua siitä, että myös tuomioita saaneet isät, joilla on lapsia, tulisi vapauttaa siinä tapauksessa, jos naisetkin. Artikkelissa käytiin läpi sukupuolten tasa-arvon eroja.

Intiassa on tutkittu sukupuolten tasa-arvoa menestyneiden yritysmaailman naisten keskuudessa. Tutkimuksessa haastateltiin yhdeksää menestynyttä yritysmaailman naista, jotka kommentoivat eri näkökulmista sukupuolten tasa-arvoa nostoen esiin tasa-arvokysymyksiä, jotka koskevat sekä Intiassa että muualla maailmassa asuvia naisia. (Chary 2016.)

Myös ohjauskeinoja on aiemmin tutkittu eri näkökulmista. Jalonen (2008) on tutkinut informaatio-ohjausta tietojohdamisen näkökulmasta. Hän on tuonut artikkelissaan esiin informaatio-ohjauksen antamia mahdollisuuksia ja esteitä. Lisäksi Jalonen on käsitellyt aihetta, mitä on hyvä informaatio-ohjaus ja miten sitä pitäisi kehittää kuntatoimijoiden tarpeita vastaaviksi. Myös Stenvall ja Syväjärvi (2006) ovat tutkineet informaatio-ohjausta. He ovat tutkineet, mikä merkitys valtion informaatio-ohjauksella on kuntien sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tarkastelussa oli sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön, Stakesin (nykyinen THL) ja opetushallituksen suuntaama informaatio-ohjaus kuntiin.

Vastaavasti Heinämäki (2012) on tehnyt tutkimuksen valtionhallinnon ohjelmaohjauksesta kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tutkimuksessaan hänen ohjauksellinen tarkastelunäkökulmansa pohjautui Lennart Lundquistin ohjausmalliajatteluun. Tutkimuksessa Heinämäki pyrki saamaan vastauksen, onko ohjelmaohjaus riittävää vastaamaan kuntien tarpeita sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tutkimuksessa Heinämäki haastatteli valtionhallinnon edustajia ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johtoa.

Uoti (2003) on tehnyt tutkimuksen lasten hyvinvointipalveluiden oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Ohjauskeinoista on myös tehty julkaisu, jossa käsitellään taloudellisia ohjauskeinoja kiertotalouden näkökulmasta. Julkaisussa tuodaan esiin taloudellisia ohjauskeinoja, jotka edistävät kiertotaloutta. (Tikkanen, Antikainen, Kautto & Salmenperä 2018.)

Kansainvälisiä tutkimuksia ohjauksesta on huonosti saatavilla. Warsell ja Romppanen (2003: 130) ovat tehneet julkaisun, kuinka valtionhallinnollisesta ohjauksesta on siirrytty informaatio-ohjaukseen päihdehoidon puolella 1990-luvulla. Tutkimus käsitteli myös, miten se vaikuttaa kuntien strategioihin, kun vastuuta jaetaan enemmän kunnille.

Vaikka sekä sukupuolten välistä tasa-arvoa että ohjausta on tutkittu eri näkökulmista, ei kuitenkaan valtionhallinnollisten ohjauskeinojen merkityksestä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ole tehty tutkimusta. Tässä kohtaa voidaan havaita tutkimusaukko, jota yritetään paikata tässä pro gradu -tutkielmassa.

## 1.2. Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja rakenne

Tutkimukseni tarkoituksena on aiemmin tehdyn tutkimuksen ja empirian myötä kartoittaa, miten sukupuolten välinen tasa-arvo näyttäytyy Suomessa ja miten sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä ohjataan kuntiin. Tavoitteena on saada ymmärrystä siitä, millaisilla ohjauksellisilla keinoilla sukupuolten välistä tasa-arvoa edistetään kuntiin ja millaisia haasteita siihen liittyy sekä, miten edistämiskeinoja voitaisiin kehittää. Näihin kysymyksiin vastaamalla tasa-arvotoimijat voivat kehittää sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamista ja saada ymmärrystä omasta toiminnastaan tasa-arvon edistämisen parissa.

Tutkimuskysymykset, joihin pyrin pro gradu -tutkielmassani vastaamaan, ovat:

1. Mitä sukupuolten välinen tasa-arvo on?
2. Miten sukupuolten välinen tasa-arvo näyttäytyy Suomessa?

3. Millä ohjauskeinoilla sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä ohjataan kuntiin?
4. Miten tasa-arvon edistäminen ja sen ohjaaminen näyttäytyy tulevassa sote- ja maakuntauudistuksessa?

Kysymyksessä 1. selvitetään käsitelmääritelmiä sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Kysymyksessä 2. käsitellään tasa-arvon tilaa, miten se näyttäytyy tutkimukseen osallistujien mielestä tällä hetkellä Suomessa sekä kunnissa. Kysymys 3. sisältää ohjaukselliset keinot tasa-arvon edistämiseksi, ja sen lisäksi edistämisen tuomat haasteet sekä kehittämisehdotukset. Viimeinen kysymys 4. tuo esiin ajankohtaisen aiheen maakunta- ja soteuudistuksesta, mitä se mahdollisesti tuo tasa-arvon edistämisen ohjaamiseen. Tutkimuksessa haastateltiin 14 tasa-arvoa edistävää toimijaa

Tutkimus rajattiin kuntaan, mutta ei tiettyyn kunnan toimintaan, sillä tarkoituksellisesti haluttiin käsitellä teemaa laaja-alaisesti kartoittaen yleisellä tasolla kuntien tilaa tasa-arvon osalta. Tutkimuksen toinen rajaus kohdistui sukupuolten väliseen tasa-arvoon, sillä tasa-arvo käsitteenä olisi ollut hyvin laaja. Lisäksi tutkimuksen hallinnolliseksi näkökulmaksi valittiin ohjausnäkökulma.

Pro gradu -tutkielman rakenne koostuu kahdesta teorialuvusta. Luvussa 2 käsitellään ohjausnäkökulmaa ja luvussa 3 sukupuolten välistä tasa-arvoa. Luku 4 kertoo tutkimusmenetelmistä ja luku 5 tuo esiin tutkimustuloksia. Tutkielman päättää luku 6, jossa esitellään johtopäätökset ja pohdinta.

## 2. VALTIONHALLINNOLLISET OHJAUSKEINOT

Maamme julkinen hallinto koostuu valtion hallinto- ja kunnallishallintojärjestelmästä, sekä valtion ylimmistä toimielimistä, jotka ovat eduskunta, presidentti ja valtioneuvosto eli hallitus. Valtion hallintojärjestelmä puolestaan sisältää ministeriöt, ja valtiossa toimivat virastot sekä laitokset. (Niiranen 2010: 92–93.) Valtioneuvosto, eduskunta, sekä sosi-aali- ja terveysministeriö ohjaavat valtakunnallisesti pääsääntöisesti lainsäännön avulla (FINLEX, HE 236/2006). Tässä luvussa keskitytään käymään läpi ohjausta käsitteenä, ohjauskeinoja ja niiden historiaa sekä valtion ja kunnan keskinäistä ohjaussuhdetta.

### 2.1. Ohjaus käsitteenä

Ohjaus on viranomaistoimintaa, johon sisältyy sääntöjen valvominen, palveluiden tuotta-minen ja tulonsiirroista huolehtiminen (Harisalo, Aarrevaara & Stenvall 2007: 58). Bel-kaoui (1986: 3, 9) määrittelee ohjauksen tavoitteelliseksi toiminnaksi, jolla pyritään vai-kuttamaan ohjauskohteena olevan toimintaan. Ohjaus on hänen mukaansa valtaa, ja oh-jauksella pyritäänkin saamaan kohde toimimaan niin, että se tukee ohjaajan tavoitteita. Tavoitteiden asettaminen sekä määrittely toimivat ohjauksen lähtökohtana, sillä ne autta-vat suuntaamaan toimintaa. Vastaavasti mittareilla voidaan arvioida ohjauksen toimintaa. Ohjaus on siis tapahtumaprosessi.

Ohjausta määritellään myös yhdeksi politiikkaprosessin vaiheeksi, johon kuuluu päätös-ten toimeenpano. Ohjausta voidaan kuvata järjestelmäksi siten, että siinä on oikeudet omaava ohjaava yksikkö ja ohjattava yksikkö, joiden välillä kulkee impulssi. Ohjattavat voivat olla ihmisiä tai organisaatioita, jotka vastaavat toiminnallaan saatuun impulssiin. Ohjausta voidaan luokitella minimalistisella tavalla ja maksimaalisella tavalla. Minima-listisesti ohjauskeinot nähdään negatiivisina ja positiivisina ohjauskeinoina. Negatiivinen on rankaiseva keino tai muuten epäedullinen keino ohjattavalle. Kun taas positiivinen keino on palkitseva kohteelle. Maksimaalinen tapa tarkoittaa lukuisten eri keinojen luet-telemista. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002: 16, 19, 21; ks. myös Ahlsted, Jahnukai-

nen & Vartola 1974: 42–43.) Ohjaussuhde syntyy ohjauksessa poliittisen päätöksentekijän ja päätöstä toteuttavan keskuudessa. Suhde sisältää valtion ja kunnat kuntiin kohdistuvassa valtionohjauksessa. Toisin sanoen kuntiin kohdistuu valtionohjausta, jolla on vaikutusta valtion ja kuntien keskinäiseen asemaan. (Nyholm 2011: 128–129.)

Ohjausta voidaan määritellä myös ohjausvälineillä, ohjausmuodoilla, ohjauskohteella, toimeenpanon toteutuksella, ohjauksen toimivuudella ja ohjauksen osallisuudella. Ohjausvälineisiin sisältyy esimerkiksi laki, valvonta ja asetukset. (Heinämäki 2012: 165–169.) Lennart Lundquist (1972: 33; 1977: 30) puolestaan on määritellyt ohjausta kommunikointia sisältävän suhteen perusteella, joka vallitsee ohjaajan ja ohjattavan välillä valtiollahinnossa. Lundquistin mukaan ohjaus on tietoista pyrkimystä saada toinen ihminen toteuttamaan päätös, kuten itse haluaa. Hänen mukaansa ohjauksen toteutuminen vaatii ohjaajilta erilaisia ohjausmuotoja sekä välineitä, jotka vaikuttavat päätösten toteutumiseen eri tavoin.

Ohjauksen perusmuotoja ovat taloudelliset keinot, informaatio sekä sääntely (Vedung 1998: 30). Valtio antaa kunnille ohjausta, eli valtionohjausta, ja se kuuluu hallintoon. Ohjaavia tahoja on puolestaan monia ja ohjaus voi toteutua eri hallintojärjestelmien osien kautta. (Heinämäki 2012: 83; Oulasvirta ym. 2002: 22.)

Julkistaloustieteellinen teoria julkisen tehtävien jaottelusta (Multiple budget theory) nähdään ohjauksen teoreettisena taustana. Siinä on tuotu esiin kolme julkisen vallan budjetoinnin tehtävää, jotka ovat resurssien allokaatiotehtävä, julkisten halujen ja tehtävien (public wants) täyttöön tähtäävä, tulonjakotehtävä (oikeudenmukaisuuteen, hyvinvointiin ja pienempään tulonjakoon tähtäävä), sekä stabilaatiotehtävä (työllisyyteen, vakaisiin suhdanteisiin, rahan arvoon ja vaihtotaseen tasapainoon tähtäävä julkisen vallan kautta). Nämä kolme edellä mainittua tehtävää tulee olla yhteydessä toisiinsa, jotta ne onnistuvat. (Musgrave 1956: 333–337.)

Ohjaukseen yhdistetään monesti myös koordinaatio, yhteistyö, verkostot sekä edellä mainittuja yhdistävä hallinta-ajattelu (governance), joka tässä tapauksessa tarkoittaa ohjausta ennen kaikkea verkostojen kautta (Hill & Hupe 2011: 63–70, 114–115). Möttönen (2014:

12–13) vastaavasti tuo esiin, kuinka ohjausmuotojen ohelle on tullut selkeämpi jaottelu: hierarkkinen-, sopimus- ja markkinaohjaus. Hierarkkinen sisältää käskytyksiä sisältävän valta-aseman suhteessa korkeammalla olevaan ja alemmalla olevaan organisaatioon, sopimusohjaus sopimuksia ja markkinaohjaus ihmisen vapauden valita palvelunsa kilpailun vallitessa. Ohjausjärjestelmien ydinkysymys muodostuu siitä riippuen, missä tehtävissä ja kuinka paljon edellä mainittua kolmea ohjausta käytetään, sekä siitä millainen ohjauskokonaisuus saadaan muodostettua. Tällöin puhutaan hallinnon sijaan hallinnasta.

Ohjausjärjestelmät käyttävät tavoitteiden saavuttamiseksi erilaisia hankkeita ja uudistuksia ohjausvälineinä. Esimerkiksi kasteohjelma on ohjausväline, jolla pyritään johtamaan ja uudistamaan sosiaali- ja terveystaloutta (Suominen & Lintula 2013: 110).

Ohjauksen tutkimuksen pohjana toimii Lennart Lundquistin ohjausmalliajattelu, jossa perimmäisenä ajatuksena on ohjauksen kuuluminen ainoastaan poliittiseen järjestelmään ja systeemiin. Tämän poliittisen systeemin täytyy olla riittävän iso sisältäen alaorganisaatioita (suborganizations). Ajatteluun liittyy olennaisena ajatuksena se, että ne ketkä päätöksiä tekevät ja toteuttavat, tulisi näiden olla riittävän etäällä toisistaan, eli keskustelua ei voi olla koko aikaa vastustusten. Edellä mainitun lisäksi organisaation toimien tulee olla niin laajoja, että päätöksentekijä ei voi olla mukana kaikkia päätöksiä toteuttamassa. (Lundquist 1972: 26.)

Lundquist (1972: 33) jaottelee ohjauksen neljään eri ulottuvuuteen, jotka ovat suora/epäsuora ohjaus, ohjauksen aineellinen sisältö (material content), erityinen/yleinen ohjaus ja epätarkka/tarkka ohjaus. Kaikki muut osa-alueet, paitsi aineellinen sisältö kuvaavat keskustelua päätöksentekijän ja päätöksentoteuttajan välillä. Lundquist (1977: 30) tarkoittaa suoralla ohjauksella toiminnan tavoitteiden ja/tai keinojen kohdentamista arvojen levittämiseksi ohjattavalle ja epäsuoralla ohjauksella vaikutetaan toteuttajan kykyyn ja/tai haluun tavoitteiden toteuttamisessa tai keinoja arvojen levittämisessä. Vastaavasti yleisellä ohjauksella tarkoitetaan vaikuttamista kaikkiin ohjattaviin toimenpiteisiin, jotka täyttävät tietyt ehdot, ja erityisellä ohjauksella tarkoitetaan vaikuttamista yksittäiseen ohjattavan harjoittamaan toimintaan.



Kun näitä ohjauksen ulottuvuuksia yhdistetään, aikaansaadaan erilaisia ohjausmuotoja. Jos suora ohjaus yhdistetään erityiseen sekä yleiseen ohjaukseen, saadaan käskyohjaus ja ohjelma/sääntöohjaus. Jos puolestaan epäsuoraohjaus yhdistetään yleiseen tai erityiseen ohjaukseen ottaen mukaan ohjauksen aineellisen sisällön, saadaan taloudellista ohjausta, informaatio-ohjausta, rekrytointiohjausta ja muoto-ohjausta. (Lundquist 1972: 34–35; 1977: 31.) Ohjausmalliajattelussa ohjauskeinot valtiolta kuntiin jaetaan yksinkertaistettusti normiohjaukseen, resurssiohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Näissä kaikissa on eri vaikutusmekanismit. (Oulasvirta ym. 2002.)

## 2.2. Ohjauskeinot

Ohjauskeinoista käytetään monia synonyymeja. Voidaan puhua politiikkainstrumenteista, ohjausmuodoista ja ohjausmekanismeista. Tässä tutkimuksessa käytän sanaa ohjauskeinot, joilla tarkoitan informaatio-ohjausta, resurssiohjausta ja normiohjausta. Esimerkiksi Oulasvirta ym. (2002: 16) käyttävät termiä ohjauskeinot ja puolestaan Kaarakainen ym. (2010: 30–37) käyttävät termiä ohjausmekanismit puhuessaan informaatio-, normi- ja resurssiohjauksesta. Ahlsted ym. (1977) ja Lundquist (1977: 13–14) tuovat esiin, kuinka kokonaisuudesta on haastavaa erottaa yhtä ohjausmekanismia tai sitä, miten se toimii. Ohjauskeinojen keskinäisiä suhteita voi myös olla erittäin vaikeaa tunnistaa (Howlett, Kim & Weaver 2006: 129). Vastaavasti Möttönen (2014: 7) käyttää termiä ohjausmuodot ja hän pitää ohjausmuotoja olennaisena ohjaavina elementteinä, jotka säätelevät järjestelmien ohjaavia ja ohjattavia yksiköitä etenkin silloin kun organisaatiokokonaisuudet nähdään ohjausjärjestelminä.

Vedung (1998: 21) on käyttänyt politiikkainstrumenttia ohjauskeinon sijaan. Hänen mukaansa valtion viranomaiset yrittävät aikaansaada tai estää sosiaalista muutosta politiikkainstrumenttien avulla, sekä takaamaan tukea itselleen ja tekemisilleen. Poliitiikkainstrumenttijaotteluun sisältyy olennaisena se, että instrumentit perustuvat havaintoihin toisten valtioiden käyttämästä käytännönohjauksesta ja sen myötä instrumenteilla pyritään tulostavoitteeseen (Vedung & van der Doelen 1998: 103–128). Poliitiikkainstrumenteilla yri-

tetään vaikuttaa ohjauskohteeseen väkisin esimerkiksi käskemällä maksamaan ja suostuttelemaan (Vedung 1998: 29–34). Ohjauksen kohde toimii palkkion toiveessa tai rangaituksen pelossa. Ohjauksen kohde voi myös pitää päätöstä hyvänä, ja arvostaa ohjaavaa tahoa tai ohjauksen kohde on tottunut uskomaan kyseistä ohjaavaa tahoa, minkä vuoksi tekee, kuten sanotaan. (Lundquist 1972: 36.)

*Informaatio-ohjaus* on valtion toteuttamaa suostuttelua sekä ohjaamista toivottuun käyttäytymiseen (Pakarinen 2012: 47). Heinämäen (2012: 95) ja Talan (2012: 46) mukaan informaatio-ohjauksen piirteisiin kuuluu myös se, ettei se ole sitovaa ja lisäksi heidän mukaansa informaatio-ohjaus ei ole tuloksellisesti, eikä käsitteellisesti selkeää ja se on riskitaitainen ohjausmuoto. Informaatio-ohjaus voi olla niin suullista kuin kirjallistakin ohjausta. Informaatiolla pyritään saamaan tietoa kuntiin, jotta kunnissa voidaan kehittää toimintaa. Jos ohjauksen vaikutus on suora, muuttaa kuntatoimija toimintaansa tai jos ohjauksen vaikutus on välillinen, kuntatoimija ymmärtää informaation avulla epäkohdan. Lisäksi informaatio-ohjauksen avulla voidaan varmistaa julkisen politiikan toimintaa ja lisätä sekä osaamista että tietoa. (Stenvall & Syväjärvi 2006: 17, 19.) Informaatio-ohjausta on jaettu niin sisällön kuin toiminnankin pohjalta kolmeen tasoon. Sisällön kolme tasoa ovat kuvaileva taso, vertaileva taso ja informaatiotaso, joka välittää hyviä käytäntöjä. Toiminnan tasot ovat politiikka- ja strategiataso, kehittämis-, tutkimus- ja koulutus-taso sekä kolmantena viestintätaso. (Tukian & Wilksman 2011: 6–7.)

Informaatio-ohjauksella pyritään vaikuttamaan tiedon jakamisella valtionhallinnolta ihmisille. Informaatio-ohjausta on yksisuuntaista (one-way) ja monisuuntaista (multi-way). Yksisuuntainen informaatio-ohjaus menee yhteen suuntaan ilman takaisintulevaa palautetta ja puolestaan monisuuntainen informaatio-ohjaus menee kahteen suuntaan sisältäen palautetta ja kommunikointia. (Vedung & van der Doelen 1998: 103, 105–106.) Yksisuuntainen ja monisuuntainen informaatio-ohjaus sisältävät tarkastelukulmia viestintään. Informaatio-ohjauksen viestinnän periaatteita on kolme: julkisuusperiaate, informaatioperiaate ja kommunikaatioperiaate. Julkisuusperiaatteessa valtio lähettää passiivisesti informaatiota kunnalle ja kunta vastaanottaa sitä aktiivisesti. Informaatioperiaatteessa informaatio on yksisuuntaista, mutta kumpikin toimii aktiivisesti. Kommunikaatioperiaateessa informaatio on monisuuntaista, mutta kumpikin toimii aktiivisesti. Kommunikaatioperiaateessa informaatio on monisuuntaista, mutta kumpikin toimii aktiivisesti.

tioperiaatteessa sekä valtio että kunta ottavat osaa aktiivisesti tuottaen tietoa, sekä vaihtaen sitä. (Stenvall & Syväjärvi 2006: 22.) Jalonen (2008: 4) tuo esiin, kuinka informaatio-ohjaus -käsitteessä pitäisi huomioida vuorovaikutteisuus ja ohjauksen kohteen subjektiiviset tulkinnat, sillä sen avulla informaatio-ohjauksen käytäntöä on helpompi kehittää. Vuorovaikutteiset toimintatavat ovat kehittyneet juuri informaatiotekniikan avulla (Stenvall & Syväjärvi 2006: 19).

Stenvallin ja Syväjärven (2006: 23, 36, 50) tutkimuksesta ilmeni, kuinka informaatio-ohjaus nähtiin viestintänä ja informaatio-ohjauksen vaikuttavuus on isoimmillaan niiden kanssa, jotka tekevät käytännön työtä. Tuloksista ilmeni myös, kuinka informaatio-ohjauksen vaikutusta hallintoon ja kunnan päätöksentekijöihin epäillään, sillä uskotaan, ettei se vaikuta heihin. Haastateltavat miettivät myös epäröiden sitä, miten tieto saavutetaan kuntiin. Tämä voi johtua informaatio-ohjauksen yksisuuntaisuudesta, sillä kaksisuuntainen vuorovaikutusta sisältävä informaatio-ohjaus voisi aikaansaada toivottuja ja oikeita ohjausvaikutuksia. Informaatio-ohjauksessa yksisuuntaisesti etenevä viestintä ei anna kunnissa mahdollisuutta subjektiivisille tulkinnoille (Jalonen 2008: 4).

Lundquist (1977: 30–31) korostaa informaatio-ohjauksessa koulutusta. Tällöin ohjaajan voi kouluttaa ohjattava itse, joka päättää koulutuksen sisällön. Lundquist on jaotellut informaatio-ohjausta ulottuvuuksien perusteella, joita ovat suora ja epäsuora ulottuvuus. Hänen mukaansa informaatio-ohjaus on aina epäsuoraa, sillä esimerkiksi ohjaus kohdistuu aina ohjauksen kohteen omiin intresseihin ja kykyihin toteuttaa tavoitteita. Tällöin ohjauksen kohde ei saa yksiselitteisiä toimintaohjeita, vaan ohjauksen kohde joutuu itse miettimään, miten toimii. Puolestaan ohjauksen kohteella on vapaus, koska informaatio-ohjaus ei ole sitovaa. Lundquistin mukaan epäsuora informaatio-ohjaus antaa useita mahdollisuuksia, ja siihen voi sisältyä nykyhetken tietoa ja tulevaisuusskenaarioita. Informaatio-ohjaukseen sisältyy rangaistuksen uhkan, taivuttelun, suostuttelun, palkitsemisen lupauksen ja päätösten perustelun mahdollinen liittäminen. Myös Jalonen (2008: 2, 5) mainitsee, kuinka informaatio-ohjauksella yritetään ohjata ja kontrolloida kuntien toimintaa. Ohjauksen piirteisiin kuuluu vapaus, mikä vastaavasti voi johtaa kunnissa siihen, etteivät ne toimi valtion suosittelemalla tavalla, vaan tekevät omat päätöksensä. Syynä tähän voi

olla se, ettei kunnissa osata soveltaa ohjauksen informaatiota tai sitä pidetään puutteellisenä.

Stenvall ja Syväjärvi (2006: 18–19) ovat jaotelleet informaatio-ohjauksen tyypillisiksi muodoiksi koulutuksen, tutkimus/tilastotiedon, rekisteritiedon, suositusten/oppaiden ja julkaisujen laatimisen sekä tiedottamisen. Heidän mukaansa informaatio-ohjaus on tosiasioiden esilletuomisen lisäksi arvoja sisältävää informaatiota huonoista ja hyvistä käytännöistä sekä suosituksia. Informaatio-ohjauksen muotoja voivat olla myös esimerkiksi arvioinnit (Stenvall & Virtanen 2012: 15). Edellä mainittujen lisäksi muita informaatio-ohjaukseen kuuluvia muotoja ovat muun muassa linjaukset, kehittämishankkeet ja tiedotuskampanjat (Tala 2014: 44).

Informaatio-ohjauskeinon etuna voidaan nähdä sen suhteellisen halpa toteutus. Todellista vaikuttavuutta on kuitenkin vaikea todentaa. Tutkimusten pohjalta vaikutus kohteen käyttäytymiseen informaatio-ohjauksen keinoin on osoittautunut vähäiseksi ja ajassa rajalliseksi. Uudet viestinnän välineet olisi otettava huomioon informaatio-ohjauksessa. Eri sähköiset viestinnän välineet voivatkin olla perinteisiä keinoja tehokkaampia. (Oulasvirta ym. 2002: 28–29.) Niiranen (2010: 100) puolestaan pohtii, onko kuntien ohjauksessa informaatio-ohjaus riittävää vai tarvittaisiinko tasavertaisten hyvinvointipalveluiden ylläpitämiseksi enemmän normatiivista ohjaamista. Informaatio-ohjausta on jouduttu tehostamaan resurssiohjauksen heikentymisen vuoksi, jotta järjestelmän uskottavuus lisääntyisi (Heinämäki 2012: 96).

*Resurssiohjaus* on toiselta nimeltään taloudellista ohjausta. Resurssiohjauksen keinoja ovat hallinnonalakohtaiset talousarvio- ja toimintasuunnitelmat, talousarviomenettely sekä valtionapujärjestelmä (Mäki 2004: 129). Aiempina vuosina esimerkkinä resurssiohjauksen olennaisista muodoista on valtionhallinnon kunnallishallintoon kohdentama kustannusperusteeseen pohjautuva tehtäväkohtainen valtionapujärjestelmä (Uoti 2003: 58). Hanssonin (2002: 15) mukaan resurssiohjaus on päätöksentekoa voimavarojen kohdentamisesta. Talousarvio on olennainen valtion resurssiohjauksen väline, jonka avulla resurssien tasoa ja kohdentamista suunnataan.

Valtionhallinnon taloudelliset ohjauskeinot voidaan jakaa taloustieteissä kahteen luokkaan: kannustaviin/houkutteleviin sekä ehkäiseviin keinoihin. Kannustavia ohjauskeinoja ovat esimerkiksi avustukset ja tuet, kun taas ehkäiseviä keinoja ovat esimerkiksi maksut ja verot. Kannustavat ohjauskeinot vastaavasti jaetaan rahalliseen tukeen (in-cash) ja palvelun muodossa annettavaan tukeen (in-kind). Rahallinen tuki sisältää esimerkiksi käteismaksuja, valtionavun, tuet, avustukset, takaukset ja tulonsiirtoja. Palvelumuotoinen tuki puolestaan sisältää kaikille kuuluvat ilmaiset palvelut, kuten esimerkiksi terveydenhuollon ja lasten päivähoiton. Rahallinen tuki antaa valinnanvapauden käyttökohteelle, mutta ehkäisevät keinot voivat olla myös negatiivisia keinoja, eli ne voivat rankaista tai rajoittaa muuten, kuten esimerkiksi verot. Ehkäisevillä keinoilla voidaan vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen olennaisesti. (Oulasvirta ym. 2002: 25–27; ks myös Vedung 1998: 44, 47.)

Esimerkiksi kiertotaloutta käsittelevästä julkaisusta ilmeni, että taloudelliset ohjauskeinot, kuten esimerkiksi verot, tuet ja maksut edistävät kiertotaloutta, mutta resurssiohjaus on vain yksi edistämistapa ja ylipäättään ohjauskeinoja tulisi kehittää ja käyttää yhdessä toistensa rinnalla. (Tikkanen ym. 2018: 45–48).

*Normiohjaus* on toiselta nimeltään sääntelyä ja se on pakottava ohjauskeino. Valtiovalta käyttää normiohjausta. (Oulasvirta ym. 2002: 24.) Normiohjauksesta voidaan käyttää myös termiä säädösohjaus, joka sisältää lait, asetukset, määräykset, säädökset ja perustuslailliset oikeudet. Säädösten ja määräysten tarkoituksena on saada ihminen tai organisaatio toimimaan määrättyllä tavalla. (Heinämäki 2012: 91; ks. myös Hansson 2002: 15.) Normiohjaus sisältääkin perustuslakiin perustuvat perusoikeudet, joihin sisältyy sääntelyä. Lisäksi normiohjaukseen sisältyy yleensä lakien tai sääntöjen rikkomisesta aiheutuva seuraamus eli rangaistus (Lemaire 1998: 59.)

Normiohjaus on positiivista silloin, kun sillä yritetään saada toivottua käyttäytymistä, ja negatiivista silloin, kun pyritään estämään tiettyä käyttäytymistä. Lisäksi normiohjaus voi olla totaalisia kieltoja, määrättyissä tilanteissa olevia kieltoja (sallivat poikkeuksia), hyväksyttäviä sääntöjä tai toimia, jotka ovat ilmoituksenvaraisia. (Oulasvirta ym. 2002: 24.) Totaaliset kiellot ovat selkeitä, sillä niiden tarkoitus on estää esimerkiksi liikenneonnet-

tomuus tai murha. Vastaavasti määrättyjen tilanteiden poikkeuksia sallivien kieltojen tarkoitus on estää järjenvastaisia tilanteita. Hyväksyttävien sääntöjen tarkoituksena on kontrolloida tai pyrkiä pitämään toivottu toiminnan taso, esimerkkinä tästä on luvanvarainen toiminta. Ilmoituksenvaraisten toimien tarkoitus on saada kielletyistä toimista sallittuja, mikä edellyttää luvan hankkimista viranomaiselta. (Vedung 1998: 42.)

Normiohjauksen toteutus tapahtuu määräyksinä ja ohjeina hallinnon taholta. Näitä voivat olla esimerkiksi toimeenpano-ohjeet, valtion laitosten ja virastojen yleiskirjeet sekä määräykset. Olennaisina ohjausvälineinä toimii lainsäädäntö sekä valtion suunnittelu- ja osuusjärjestelmä, johon sisältyy valtakunnalliset suunnitelmat ja valtion viranomaisten hyväksymät kuntakohtaiset suunnitelmat. Lainsäädäntöön sisältyy säädöksiä tarkentavia elementtejä, joita ovat esimerkiksi eduskunnan keskustelut ja muistiot. Normiohjaus sisältää myös valtioneuvostolta tulevia lievempiä normatiivisia linjauksia ja periaatepäätöksiä (Mehde 2006: 169.)

Näiden perinteisten ohjauskeinojen lisäksi on muitakin ohjauskeinoja. Esimerkiksi Niiranen (2013: 212) muodostaa artikkelissaan yhdeksi ohjauskeinoksi *hybridiohjauksen* mukailemalla hybridiohjauskäsitettä. Hybridiohjauksella Niiranen tarkoittaa ohjausta, johon sisältyy monitasoista ja monitahoista ohjausta ja monia ohjaavia toimijoita. Määritelmää hän perustelee sillä, että koko ajan tulee uusia ohjausmuotoja ja ohjaavia tahoja vanhojen rinnalle. Oulasvirta ym. (2002: 20–21) tuovat esiin lisäksi *organisointiohjaus* -käsitteen, joka on epäsuoraa ohjausta, minkä avulla ohjataan esimerkiksi hallintoyksiköiden organisaatioita. Puolestaan Heinämäki (2012: 101) tuo esiin *ohjelmaohjaus* -käsitteen, josta ei kuitenkaan ole tullut varsinaista ohjausmuotoa. Ohjelmaohjauksella tarkoitetaan ohjausta, joka on kehittynyt informaatio-ohjauksesta (valtionalouden tarkastusvirasto 2007: 28–29). Ohjelmaohjauksen lisäksi Heinämäen tutkimuksessa käsiteltiin käsitteinä esimerkiksi suunnitelmaohjausta, tavoiteohjausta, asiakasohjausta ja sopimusohjausta (ks. Heinämäki 2012: 106).

Taulukko 1. Yleisimmät ohjauskeinot ja niiden välineet

<b>Informaatio-ohjaus</b>	Koulutus, tilasto- ja rekisteritieto, oppaat, suositukset, julkaisut, tiedotuskampanjat, kehittämishankkeet/ohjelmat, tiedotukset, linjaukset, arvioinnit, projektit
<b>Resurssiohjaus</b>	Talousarviosuunnitelmat, toimintasuunnitelmat, avustukset, tuet, maksut, verot, palvelutuki ja hankerahastot
<b>Normiohjaus</b>	Lait, asetukset, määräykset, säädökset, yleiskirjeet, kiellot

### 2.3. Valtion ja kunnan välinen ohjaussuhde

Kuntaa käsitteenä pidetään siellä asuvien ihmisten yhteisönä sekä lisäksi kunta on demokraattisen toimintajärjestelmän perusyksikkö (Niiranen, Puustinen & Zitting 2012: 33). Oulasvirta (1992: 8) näkee kunnan omana autonomisena yksikkönä, joka on valtiosta erillään. Kuntaa voidaan pitää myös organisaationa (Salminen 2002: 16). Vuonna 2015 on astunut voimaan uusi kuntalaki:

*”lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä.”*

Lisäksi kunta esimerkiksi lisää siellä asuvien hyvinvointia. Iso osa laista oli tarkoitus saada voimaan vuonna 2017. (Kuntalaki 410/2015.) Tällä hetkellä vuonna 2017 sovelletut asiat laista ovat voimassa edelleen.

Valtio ohjaa kuntia tiedonvälityksellä, resurssien kohdentamisella ja normien antamisella (Heinämäki 2012: 6). Perustuslaki edellyttää, että laki säätelee kuntien hallintaa ja kunnille annettavia tehtäviä (Perustuslaki 731/1999). Jotta valtion ohjausjärjestelmä on toimiva, edellyttää se kuntien olemassaolon sekä kuntien riippuvuuden ohjauksesta ja sen noudattamisesta. Järjestelmä siis ylläpitää itseään säilyttämällä sen sisäisen järjestelmän (ks. Ståhle & Kuosa 2009.) Itsensä ylläpitämisestä säilyttäen sisäinen järjestelmä Niklas Luhmann käyttää käsitettä autopoieettinen (Esmark 2011: 102; Brans & Rossbach 1997).

Valtion kuntiin kohdistuvalla ohjauksella on oma historiansa Suomessa. 1960-luvulla valtio ohjasi kuntia käskyttämällä ja kunnat toteuttivat käskyjä (Heuru 2000: 128). 1970-luvulla ja myös 1980-luvulla ohjaus perustui sääntöihin ja käskyihin eli normiohjaukseen, joka pohjautui hierarkkiseen valtaan. (Heinämäki 2012:6.) Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistui valtion keskitettyä ohjeistusta, minkä tarkoitus oli turvata kansalaisten yhdenmukaista kohtelua ja tasa-arvoisuutta (Niiranen 2013a: 35). Heuru (2000: 128) lisääkin tähän, että silloin valtion vastuu ihmisten hyvinvoinnista lisääntyi ja kunnille tuli lisää tehtäviä, mutta he tarvitsivat siihen valtion normatiivisia ohjeita. 1990-luvulla kuntien itsemääräämisvalta lisääntyi eikä valtio-osuuksia annettu niin paljon, mikä tarkoitti sitä, että valtiovallalla ei ollut niin monia keinoja vaikuttaa toiminnan kehittämiseen (Teperi 2004: 108). 1990-luvun puolivälissä informaatio-ohjaus tuli ohjauskeinoksi, jossa pyrittiin valtion ja kunnan yhteistyöhön (Heinämäki 2012: 6; Niiranen 2013a: 36; Niiranen 2013b: 210). Vuonna 1993 on tehty valtionuudistus, jonka jälkeen ohjaus on rakentunut lainsäädäntöön, päätöksentekoon sekä informaatioon (Stenvall & Syväjärvi 2006: 31).

2000-luvulla ohjaus on painottunut vuorovaikutukseen, johon otetaan mukaan yhteiskunnan eri sektorit. Vuonna 2008 muodostettiin uusi kehittämisohjelma Kaste. Kasteohjelman tavoite on ohjelmaohjauksen vahvistaminen. Kasteohjelmalla pyritään vaikuttamaan kuntien ja muiden hallinnon muihin toimijoihin ja se antaa voimavaroja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseksi. Kaste-ohjelmassa ohjelmaohjauksen tukena käytetään normi- ja resurssiohjausta. (Heinämäki 2012: 6, 96, 102.) Niiranen (2013b: 209) mainitsee, kuinka vuonna 2010 informaatio-ohjaukseen on liittynyt kehittämisohjelmien yhteydessä myös normi- ja resurssiohjaus. Valtion ja kunnan välillä on siis poliittista ohjausta. Kuntiin kohdistuvia ohjausmekanismeja voivat olla esimerkiksi hallitusohjelmat, joihin liittyy kehittämisohjelmia (kuten aiemmin mainittu Kaste) sekä lisäksi peruspalveluohjelmat. Esimerkiksi hallitusohjelmat vuosina 2003–2011 ovat pyrkineet muun muassa paikalliseen demokratiaan. (Niiranen, Puustinen, Zitting & Kinnunen 2013: 10.)

Niiranen ym. (2013: 43) sekä Niiranen (2013b: 209–210) tuovat esiin, kuinka valtion ja kunnan yhteistyön välillä on monia toimijoita ja useita toiminnantasoja, minkä hallinta



vaatii yksinkertaistettujen mallien tekoa ohjaussuhteista ja ohjausmuodoista. Hänen mukaansa valtio hyödyntää ohjausmuotoja niin rinnakkain kuin päällekkäinkin ohjatessaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Valtion ja kunnan keskinäistä ohjaussuhdetta on monesti tutkittu etupäässä normi- ja resurssiohjauksen näkökulmasta myös silloin, kun kyseessä on ollut informaatio-ohjaus.

Niiranen (2013b: 212–213) toteaa, kuinka kunnan ja valtion keskinäiseen suhteeseen tulee jatkuvasti uusia ohjaavia tahoja, jotka eivät kuulu täysin ohjausmalliajatteluun. Hän tuo esiin, kuinka valtion ja kunnan välisessä ohjauksessa voidaan puhua uudeltaisista hallinnan (governance) muodoista, mekanismeista ja toimijoista, sillä sekä vanhoja että uusia ohjausmuotoja on käytössä. Uudet toimintatavat antavat uusille ohjausmekanismeille ja ohjaaville tahoille mahdollisuuden tulla mukaan.

Kunnat ovat ohjauksen kohteen lisäksi myös toimijoita ja mahdollisesti tulevaisuudessa myös maakunnat uuden sote-uudistuksen myötä järjestäessään palveluita. Tulevan sote-uudistuksen myötä keskeistä toimijuutta edustaa valtio ja siellä Sosiaali- ja terveysministeriö suhteessa maakuntiin. Lakipykälät tulevat valtiolta, mutta järjestämisvastuuta ja päätäntävaltaa hajautetaan maakunnille. Tähän asti valtio on ohjannut kuntia palveluiden järjestämisessä, tulevaisuudessa ohjaussuhde muuttuu. Tulevaisuudessa valtiolla ei ole samanlaista toiminnallista suoraa ohjauskeinoa kuntiin, mutta laki edelleen ohjaa välillisesti. (Möttönen 2014: 21). Sote-uudistuksen myötä maassamme on muodostettu 18 maakuntaa, jotka ovat Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Kanta-Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi (Kuntaliitto 2017b).

### 3. SUKUPUOLTEN VÄLINEN TASA-ARVO

Ensimmäisessä alaluvussa 3.1. tarkastellaan aluksi tasa-arvoa lyhyesti, jonka jälkeen siirytään tarkastelemaan sukupuolten välistä tasa-arvoa laajemmin. Lisäksi luvussa on käsitteen tarkastelua samanlaisuus, erilaisuus ja moninaisuus näkökulman kautta sekä sitä, miten sukupuolten tasa-arvo näyttäytyy kansainvälisessä tutkimuksessa. Luvussa 3.2. käsitellään tasa-arvon historiaa Suomessa, lainsäädäntöä, kuntatasoa sekä politiikkaohjelmia. Näiden lisäksi luvussa 3.3 käsitellään tasa-arvon edistämistä sekä edistämisen haasteita.

#### 3.1. Tasa-arvo ja sukupuolten välinen tasa-arvo käsitteinä

Tasa-arvolla (equality) tarkoitetaan sekä tasapuolista kohtelua että tasapuolisten edellytysten luomista ja tasa-arvon edellytyksenä on sukupuolisyrittämisen poistaminen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012: 11). Vastaavasti Denhart (1991: 430) on määritellyt tasa-arvoa ajatuksena niin, että jokaisella on samansuuruinen oikeus vapauteen, elämään ja onnellisuuden saavuttamiseen. Brunilan (2009) tutkimuksessa nousi esiin, kuinka tasa-arvon määrittelemineen on vaikeaa. Tutkimuksessa hän selvitti esimerkiksi, mitä työntekijät itse ymmärtävät tasa-arvolla. Tasa-arvo ymmärrettiin esimerkiksi sekä monimutkaisena käsitteenä että prosessina, joka saattoi muotoutua havainnosta eriarvoisuuteen liittyen, mikä sai aikaan halun selvittää naisten tilannetta yksityiskohtaisemmin (Brunila 2009: 144). Tasa-arvon käsite on hankala ja sitä käsittelee useat tieteet, kuten aatehistoria, politiikan teoria, sosiaalipolitiikan teoria, oikeustieteet, ja moraalinen sekä oikeusfilosofia (Julkunen 2010: 66). Kuusipalo (2002: 208) puolestaan määrittelee tasa-arvoa niin, ettei se ole yksiselitteinen käsite ja käsite voidaan ymmärtää monin eri tavoin.

Kantola, Nousiainen ja Saari (2012: 9) sekä Lombardo, Meier ja Verloo (2009) määrittelevät tasa-arvon käsitteeksi, jota voidaan muokata strategisiin sekä poliittisiin tarkoituksiin tarpeen mukaan taivuttamalla, kutistamalla tai venyttämällä sitä. Hollin (2002: 15) mukaan tasa-arvoa pidetään aatteena ja ihanteena. Myös Thomasin (2000: 126–127) mu-

kaan tasa-arvosta voidaan puhua ihanteena poliittishallinnollisessa yhteydessä, jolloin kyseessä on syrjinnän poistaminen ja ehkäisy. Tasa-arvo ei tarkoita samanlaisuutta, sillä kaikilla on eri tarpeet ja ihmiset ovat erilaisia.

Tasa-arvo ymmärretään syrjimättömyytenä ja keskeisenä ihmisoikeutena, joka kuuluu jokaiselle riippumatta iästä, sukupuolesta, etnisyydestä, uskonnosta, vammaisuudesta, seksuaalisesta suuntautuneisuudesta ja muista henkilökohtaisista syistä. 2000-luvulla tasa-arvoa on määritelty niin erilaisten naisten kuin miestenkin tasa-arvoisuutena. (Kantola ym. 2012: 10.) Muun muassa Borchorst (2001a: 176) määrittelee tasa-arvoa myös siten, että se voi liittyä tasapuoliseen kohteluun riippumatta ihmisen ihonväristä, kielestä, iästä, seksuaalisuudesta, uskonnollisesta vakaumuksesta, poliittisesta mielipiteestä tai yhteiskunnallisesta alkuperästä. Hänen mukaansa Suomessa ei ole kehitetty sanastollista eroa siinä, puhutaanko tasa-arvopolitiikasta esimerkiksi sukupuolen vai yhteiskuntaluokan yhteydessä. Borchorstin mukaan tasa-arvo sanan eri merkitystä voidaan täsmentää yhdistämällä sitä muihin käsitteisiin.

Myös sukupuolten välisellä tasa-arvolla on useita määritelmiä ja käsite on hyvin moninainen. Suomalaisessa yhteiskunnassa tasa-arvon lisäksi myös sukupuolten välistä tasa-arvoa pidetään tavoitteena ja arvona (Onwen-Huma 2012: 56). Sukupuolten välinen tasa-arvo on olennainen yhteiskunnallinen päämäärä ja se on edellytys oikeudenmukaiseen yhteiskuntaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012: 7). Oikeudenmukaisuudella (equity) tarkoitetaan muun muassa reiluutta, kohtuutta ja oikeudenmukaisuutta (Holli 2003: 9). Tasa-arvo onkin oikeudenmukaiseksi katsottu ja toivottu tila, joka tulisi olla molempien sukupuolten keskuudessa. Jotta tasa-arvo saavutetaan, tulisi yhteiskuntaa muuttaa, eikä ainoastaan rakennettaisi mahdollisuuksia. (Holli 2002: 15–17.) Tasavertaisuus perustuu sosiaaliseen reiluuteen ja oikeudenmukaisuuteen, mikä tarkoittaa sitä, että niin palvelut kuin tavaratkin jaetaan oikeudenmukaisesti ja siten ihmisiä kohdellaan oikeudenmukaisesti (Fleming & McNamce 2005: 139).

Sukupuolten välisen tasa-arvon yhtenä määritelmänä on se, että riippumatta sukupuolesta, miesten ja naisten käyttäytyminen ja tarpeet ovat yhtä tärkeitä, eikä sukupuoli saa

vaikuttaa ihmisten valintoihin eikä itsensä kehittämiseen. Sukupuolten väliseen tasa-arvoon vaikuttaa aika, paikka, kulttuuri ja ihmisten toiminta. Sukupuolten välinen tasa-arvo ei ole pysyvä tila ja jotta se saavutetaan sekä saadaan pidettyä yllä sekä kehitettyä sitä, tarvitaan kaikenlaista toimintaa monella eri tasolla, kuten esimerkiksi poliittista päätöksentekoa. (Horelli & Saari 2002: 50.) Sukupuolten tasa-arvo on näyttäytynyt tutkimuksessa etenkin naisten kysymyksenä, sillä naiset kokevat enemmän epätasa-arvoa miehiin verraten (Leinonen & Heiskanen 2011: 269).

Sukupuolten tasa-arvon käsitteeseen on tuotu kolme näkökulmaa, mitkä ovat samanlaisuus, erilaisuus ja moninaisuus (Kuusipalo 2002: 212–214). Sukupuolten tasa-arvoon sisältyy perimmäinen ajatus samoista oikeuksista sukupuolten välillä, eli sekä naisilla että miehillä tulisi olla yhtäläiset ihmisoikeudet, koska he ovat pohjimmiltaan samantyyppisiä. (Benschop 2006: 279; Holli 2001: 249). Yhtäläiset oikeudet yritetään saada sukupuoleen perustuvan syrjinnän poistamisen avulla lainsäädäntöä apuna käyttäen (Calàs & Smircich 1996: 222; 2006: 290; Kuusipalo 2002: 212). Samantyyppisyys vastaavasti merkitsee sitä, että molemmat sukupuolet ovat yksilöitä siten, että molempiin sukupuoleen voidaan kuulua ja sen myötä molemmat sukupuolet ovat täysivaltaisia kansalaisia (Kuusipalo 2002: 211; Squires 1999: 130).

Sukupuolieroihin perustuva tasa-arvopuhe painottaa miesten ja naisten keskinäisiä eroja muun muassa palkkauksessa, kumppanuudessa, työelämän tehtävissä ja perhevapaoikeuksissa (Ylöstalo 2012: 180). Julkunen (2010: 248) pohtii teoksessaan, mitä tasa-arvo on 2000-luvun diskurssissa ja politiikassa. Julkunen mukaan esiin nousee kolme keskeistä asiaa: ensimmäisenä itsensä toteuttamisen mahdollisuus ja minän valinta, toisena tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien tuoma oikeus sukupuoliseen tasa-arvoon sekä syrjimättömyyteen ja kolmantena sukupuolitasapaino, eli 40-60 sääntö, jonka avulla esimerkiksi voidaan arvioida, kohdellaanko sukupuolia tasavertaisesti. 40-60 -säännöllä tarkoitetaan sitä, että naisia tulee olla vähintään 40 prosenttia esimerkiksi erilaisissa valtion hallinnon komiteoissa tai muissa päätöksentekuelimissä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016a: 11).

Jokinen (2012: 11–12) tuo vastaavasti esiin mieskysymyksen käsitteen, joka on tullut keskusteluun 2000-luvulla. Käsite ei kuitenkaan ole uusi, vaan tasa-arvokeskustelussa se

on ollut esillä jo 60-luvun lopusta alkaen. Miehet nähdään hyvinvoinnissa huonommassa asemassa eikä miesnäkökulmaa nähdä painotettavan tasa-arvotoimijoiden osalta ja lisäksi naisten ongelmien nostaminen esiin syrjäyttää miesten ongelmat tasa-arvossa. Tasa-arvoa on kuitenkin Jokisen mukaan pyritty edistämään molempien sukupuolten hyvänä sekä etuna. Julkunen (2012: 35–36) tuo näkökulmaa esiin, kuinka loppujen lopuksi tasa-arvo on naisten asia, vaikka sukupuolten tasa-arvoa on pidetty molempien sukupuolten etuna ja hyveenä. Hänen mukaansa suomalaisen argumentaation pohjalta myös miehiä tarvitaan sukupuolten tasa-arvossa olemaan muun muassa johtajina, isinä ja aviomiehinä. Miehet ja naiset elävätkin muuttuvissa suhteissa toisiinsa, mikä on edellytys tasa-arvon saavuttamiseksi.

Suomessa ja Pohjoismaissa tasa-arvopolitiikka on tavoitellut kahden hoivaajan perhemallia, jossa molempien sukupuolten roolit sekä tehtävät ovat saman tyyppisiä, mutta siitä huolimatta kotityöt ja vanhemmuus eivät ole tasapuolisia sukupuolten kesken. (Julkunen 2010: 157). Pohjoismaita vertaileessa tutkimuksessa ilmeni, kuinka miehetkin saivat pitää vanhempainvapaata, mutta sen pituudet erosivat. Osassa Pohjoismaista saivat molemmat vanhemmat olla yhtäaikaaisesti vanhempainvapaalla ja trendinä oli, että molemmat sukupuolet ylipäättään osallistuivat lastenhoitoon. Meneillään on kuitenkin asiaan liittyen suuria poliittisia ristiriitoja Suomessa, Norjassa ja Tanskassa. Sukupuolten välisen tasa-arvon pyrkimys on poliittisesti voimakas Pohjoismaissa, eikä se tule muuttumaan (ks. Eydal ym. 2015: 173, 177–178.)

Moninaisudella tasa-arvossa tarkoitetaan sitä, ettei sukupuoli pelkästään ole eriarvoisuuden selittävä tekijä. Feministinen teorian mukaan moninaisuus on näyttäytynyt eriarvoisuuden tarkastelussa esimerkiksi naisten kautta (Calàs & Smircich 2006: 309.) Suomen tasa-arvopolitiikassa tasa-arvoa on usein ajateltu naisten ja miesten välisenä tasa-arvona, mutta vähitellen Suomessakin on ajateltu tasa-arvon olevan moninainen (Ylöstalo 2012: 24). Arhinmäki (2015: 27) tuo esiin feministisen tutkimuksen tuoneen esiin naisten moninaisuuden, mutta hänen mukaansa tarvitaan myös keskustelua poikien ja miesten moninaisuudesta. Tähän Arhinmäen mukaan tarvittaisiinkin lisää tutkimustietoa, jonka avulla miesten tasa-arvo-ongelmia voitaisiin ratkaista poliittisesti.

Sukupuolten tasa-arvoa on tutkittu paljon myös kansainvälisesti. Kuten tasa-arvonkin käsite niin myös sukupuolten välisen tasa-arvon käsite ei ole yksiselitteinen. Beer (2009: 213, 217) tuo esiin, että sukupuolten tasa-arvo on monimutkainen ja moniulotteinen käsite. Esimerkiksi Beer on tutkinut demokratian ja tasa-arvon suhdetta. Beer on tuonut tutkimuksessaan esiin, kuinka demokratia antaa mahdollisuuksia ajan kuluessa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen. Raon (2017: 44) tutkimuksen mukaan sukupuolten tasa-arvo on kansainvälinen kehittämistavoite, ja se on ollut myös kansainvälisen talousfoorumien olennainen aihe ja prioriteettina vuoden 2016 asialistalla. Agostinon ja Eliaksen (2017: 4) tutkimuksessa tuotiin esiin naisten tulevaisuutta julkisessa hallinnossa. Tutkimuksen pohjana toimivat seitsemän käsikirjoitusta, joista jokainen edisti innovatiivisella tavalla tutkimusta sukupuolesta julkishallinnossa. Kyseiset käsikirjoitukset loivat tapoja huomioida naiset ja sukupuoli sekä monimuotoisuus laajemmassa julkishallinnon tutkimusohjelmassa.

Unterhulter, North ja Ward (2018: 3, 6, 19) ovat tehneet tutkimuksen sukupuolten tasa-arvosta koulutusnäkökulmasta käsin. Tutkimuksessa tarkasteltiin sukupuolen ja sukupuolten tasa-arvon eri merkityksiä koulutuksessa. Heidän mukaansa sukupuolen tasa-arvon käsite ymmärretään koulutuksessa monin eri tavoin, mikä on haastavaa esimerkiksi käsitteen määrittelyn suhteen. Sukupuolen tasa-arvo ei ole aina selkeää koulutuksessa. Se huomioidaan esimerkiksi koulutusjärjestelmän toiminnassa. Tuloksista ilmeni, kuinka sukupuolten tasa-arvotyötä tulisi tehdä enemmän. Vastuullisuus nähtiin keinona sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi.

Chary (2016: 108–110) teki tutkimuksen haastatteleamalla menestyviä yritysmaailman naisia. Tutkimuksesta ilmeni, kuinka sukupuolten tasa-arvon käsite voi olla harhaanjohtava. Naiset tarvitsevat tutkimuksen mukaan enemmän kunnioitusta ja hyväksyntää yritysmaailmassa juuri sellaisina kuin ovat. Haastateltavat kokivat, että he joutuivat käyttäytymään miesmäisesti, ja heidän piti olla jopa enemmän miehiä kuin varsinaiset miehet ovat. Kuitenkin menestynyt yritysmaailma on miesjohtoista ja menestyksen kriteerit nähtiin miehisinä. Naiset toivat esiin, että vaikka sukupuolet ovatkin erilaisia niin fyysisesti kuin psyykkisestikin, tulisi naisten saada tästä huolimatta olla osallisina vapaasti ilman rajoitteita. Tuloksista ilmeni, kuinka molempien sukupuolten näkökulmia tarvitaan,

minkä vuoksi molempia sukupuolien oleminen yritysmaailmassa nähtiin tärkeänä. Tasa-arvoista kohtelua ja tasa-arvoisia töitä myös toivottiin työmaailmassa.

Käsitelmäritelmää on eroteltu myös kanadalaisessa tutkimuksessa. Tiessen ja Carrerin (2015: 95–96, 109) tutkimuksessa selvitettiin sekä syitä että vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon (gender equality) käsitteen vaihtumisesta käsitteeseen naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (equality between woman and men) Kanadassa. Niiden nähtiin näyttävän samaa tarkoittavilta, mutta todellisuudessa ne ovat eri käsitteitä ja niillä on olennaisia eroja. Tämä jälkimmäinen määritelmä antoi heidän mukaansa enemmän mahdollisuuksia naisille ja miehille. Tasa-arvoa haluttiin niin naisille kuin miehillekin. Kun käsitelmäritelmänä on tasa-arvo naisten ja miesten välillä, mietittiin sitäkin, onko lopputuloskin sama tasa-arvoisuuden osalta. Lopputuloksena todettiin, ettei se välttämättä ole kansainvälisesti hyvä, että sukupuolten tasa-arvon käsite on poistettu.

### 3.2. Sukupuolten välinen tasa-arvo Suomessa

Suomessa naisten oikeuksia on etupäässä ajaneet naiset yhdessä valtion kanssa, minkä vuoksi pohjoismaista naisliikettä on nimitetty valtiofeminismiksi (Hernes 1987; Borchorst 2001a; Julkunen 2010). Hernes (1987) käytti valtiofeminismin sijaan naisystävällistä hyvinvointivaltio käsitettä, kun kuvasi tasa-arvopolitiikan kehitystä. Käsitteellä Hernes tarkoitti valtion avulla saavutettua naisten poliittisen ja yhteiskunnallisen valaistumisen tapahtumista.

1800- ja 1900-luvuilla laajenivat poliittiset oikeudet, jolloin saatiin naiset mukaan poliittiseen päätöksentekoon (Kuusipalo 2002: 209). Suomessa on pyritty kansallisen yhtäläisyyden tavoitteluun, mikä selittää Suomen varhaista naisten äänioikeuden saantia. Jotta kansallisia päämääriä saavutettiin, koettiin hyödylliseksi naisten poliittinen toiminta naisliikkeen sijaan. Yhteiskunnassa sukupuolten tehtävät sekä roolit nähtiin erilaisina, naiset toteuttivat omaa rooliaan yhteiskunnallisissa asioissa. Tasa-arvoajatteluun kuului olennaisena asiana, että kaikilla on yhtäläiset poliittiset oikeudet sekä molempien sukupuolten

rooleja ja töitä arvostettiin yhtä paljon. (Nousiainen & Pylkkänen 2001: 46.) Suomessa naiset saivat ensimmäisenä Euroopassa äänioikeuden vuonna 1906.

Sukupuolten välinen tasa-arvo Suomessa 1960-1970 -luvulla oli mielletty vasemmiston ideologiaan, mihin liittyi ajatus naisten tasa-arvon saavuttamisesta, jos nainen pääsi palkkatyöhön tai jos tasa-arvo saavutettiin automaattisesti sosialistisessa yhteiskunnassa (Holli 2003: 15). Tällöin vallitsi sukupuolirooliteoria, jolloin molempien sukupuolten roolit nähtiin biologisuuden sijaan sosiaalisesti tuotettuina, kuten äitiyden painottamisessa annettiin ymmärtää (Kuusipalo 2002: 212). Tätä vaihetta on kutsuttu tasa-arvofeminismiksi, jolloin naisliike yritti osoittaa, kuinka ennakkoluulot ovat ainoa este naisten osallistumiseen miesten tekemisissä ja toimissa (Nousiainen & Pylkkänen 2001: 35).

Vuonna 1966 on perustettu Yhdistys 9, joka oli tasa-arvoliike, ja joka pyrki juuri aiemmin sukupuoliroolin murtamiseen (Jokinen 2012: 63). Hallitus nimitti myös vuonna 1966 naisten asemaa tutkivan komitean, jolloin alettiin puhua naisten aseman edistämisestä. 1970 -luvun alussa nimitys muuttui sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. (Räsänen 2002: 101.) 1960- ja 1970-luvun vaihteessa sukupuolten tasa-arvoa vahvistettiin oikeudellisesti (Pylkkänen 2012: 65). Tässä kohtaa myös tasa-arvopolitiikka on saanut alkunsa, mistä myös merkinä 1972 perustettu TANE, eli tasa-arvoasian neuvottelukunta (Julkunen 2012: 32; Jokinen 2012: 65). 1970-luvun lopulla tasa-arvoa pidettiin enemmän arvona ja normina sekä syrjinnän vastakohtana. Sukupuolten välisestä tasa-arvosta tuli kahden sukupuolen sopusointuinen yhteistyö, jossa ihanteena oli, että molempia sukupuolia arvostettiin ja feministit nähtiin negatiivisesti. (Holli 2003: 16–17.) Sukupuolten tasa-arvo liittyi miehiseen normiin, joka naisten olisi hyvä saavuttaa (Holli 2002: 16).

1980-luvulla tasa-arvon käsite laajeni. Käsitteenä tasa-arvo ymmärrettiin kahdella tavalla: muodollisena, lainsäädännön kautta saavutettuna ja toisaalta materiaalisena, jossa käsitellään yksilöiden suhteita. (Parvikko 1991: 48.) Tasa-arvoajattelu etäännytti samanlaisuudesta, jota 1960-luvulla ajateltiin ja jälleen tuli samanlaisuuden lisäksi naiset ja erilaisuus ajatteluun mukaan. Pintaan nousi myös sukupuolten erottelukysymys ja sen aiheuttama sukupuoliarvojärjestys, johon liittyi ajatus siitä, että kyseessä on valtasuhde ja miehisyyden vallan väline. (Kuusipalo 2002: 213–214.) Vuonna 1988 Suomessa perustettiin



miesjaosto tasa-arvoasianneuvottelukunnan toimesta, sillä naisjärjestöjä oli ollut jo yli 100 vuotta (Arhinmäki 2012: 25). Vähitellen tasa-arvo alkoi merkitä tasapainoa ja tasa-puolisuutta, jotka vastaavat kysymykseen, miten voi tulla toimeen sukupuolten välisten erojen kanssa ilman samuudenvaatimusta (Holli 2002: 59). Puolestaan 1990-luvulla yleisty viittaaminen päivittäisessä puheessa tasa-arvon olemiseen epätasa-arvon ja tasa-arvottomuuden vastakohta. Epätasa-arvo oli epätäydellinen tai täysin vastakohta tasa-arvosta ja tasa-arvottomuus puolestaan tarkoitti jonkin puutetta. Vähitellen Suomi nähtiin tasa-arvoisena yhteiskuntana (Holli 2003: 17–18.)

2000-luvulla yhä olennaisemmaksi asiaksi on noussut moniperustainen syrjintä. Sukupuoli ja etnisyys muiden tekijöiden lisäksi vaikuttavat yhtäaikaisesti, ja näihin tulisi kyetä vaikuttamaan yhdessä. Tasa-arvosta on uudestaan tulossa muodollista yhdenvertaisuutta. Ihmisten oikeudet ovat lisääntyneet, mutta ihmisten mahdollisuudet eivät ole välttämättä kohentuneet. Pitkät hoitovapaat ovat sosiaaliturvan ansiosta käytössä, vaikka edelleen naiset käyttävät niitä enemmän kuin miehet. Sukupuolten ja yhteiskuntaryhmien erojen nähdään kasvavan uudestaan. (Pylkkänen 2012: 67, 69.)

Vuonna 2008 tehdyn tasa-arvobarometrin mukaan tasa-arvopolitiikka sai kannatusta ja valtionhallinnossa toteutettiin tasa-arvotyötä. Lisäksi vastaajien ajatus oli se, että tasa-arvo on toteutunut. 2009 vuonna puolestaan perustettiin uusia ryhmiä, kuten Miesten tasa-arvo ry ja Vihreä miesliike ry. Naiskansanedustajilla on ollut puolueissa naisyhdistyksiä pidemmän aikaan, mutta miehille perustettiin vuonna 2010 oma mieskansanedustajien verkosto ja vuonna 2011 Miesjärjestöjen keskusliitto, johon kuuluvat edellä mainitut Vihreä miesliike ja Miesten tasa-arvo ry. (Jokinen 2012: 72–75.)

Tällä hetkellä naisten ja miesten koulutus sekä työllisyys ovat tasoittuneet. Esimerkiksi naisia on lähes yhtä paljon jo hallituksessa ja virkamiestehtävissä sekä esimerkiksi tieteen parissa tai erilaisissa johtotehtävissä. (Julkunen 2012: 33.) Tänä päivänä myös uutisoidaan paljon, kuinka miehet ja naiset voivat jakaa hoitovapaan tasapuolisesti ja isyysvapaa on pidentynyt.

Vuonna 1987 on Suomessa astunut voimaan laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Laki kieltää sukupuoleen perustuvan syrjinnän, sekä sen tarkoitus on edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Lakia on uudistettu sen jälkeen moneen kertaan eri vuosina. Vuonna 2005 lakiin sisällytettiin organisaatioiden velvoite tasa-arvosta, joka sisälsi työnantajalle veloitteen tehdä työntekijöiden kanssa vuotuinen tasa-arvosuunnitelma, jos työntekijöitä oli organisaatiossa vähintään 30. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.) Puolestaan sukupuolten moninaisuuden käsite on tullut lisäyksenä tasa-arvolakiin ja se on säädetty vuonna 2014 (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, annetun lain muuttamisesta 2014). Uudistamisen syinä on ollut tasa-arvon edistämiseen liittyvät toimet tasa-arvopolitiikassa ja EU:n syrjinnän vastaisen oikeuden täytäntöönpano. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on Suomen tasa-arvolainsäädännön painotuksen kohde. Suomessa tasa-arvolain noudattamista valvoo ainoastaan tasa-arvovaltuutettu sukupuolen syrjinnän osalta. (Kantola & Nousiainen 2008: 8–9.)

Lain mukaan tasa-arvon edistäminen on tavoitteellista ja suunnitelmallista, minkä tavoitteena on pureutua erilaisiin tasa-arvon epäkohtiin. Työantajan on huolehdittava, että työtehtäviin voi hakea molemmat sukupuolet ja työolot sallitaan molemmille sukupuolille, sekä urakehitysmahdollisuudet tulee olla yhtäläiset. Lisäksi laki velvoittaa sukupuolten tasa-arvon edistämistä työehdoissa, etenkin palkkauksessa. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.)

Syrjintä kielletään laissa sukupuolen perusteella niin välillisesti kuin välittömästäkin. Välillinen syrjintä on laissa ”eri asemaan asettamista sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla”, jos tämän seurauksena ihmiset joutuvat tai voivat joutua huonoon asemaan sukupuolen vuoksi. Välitön syrjintä on molempien sukupuolten asettamista eri asemaan. Lain mukaan syrjintänä ei kuitenkaan pidetä sitä, jos sukupuolet asetetaan hetkellisesti eri asemaan sukupuolen perusteella, jos pyrkimyksenä on tasa-arvolain tarkoituksen toteuttaminen käytännössä. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.)

Pohjoismaiden tasa-arvolait eroavat melko paljon toisistaan, mutta maiden lainsäädäntö sisältää etupäässä sukupuolineutraalisti muotoiltuja kieltoja. Pohjoismaiden tasa-arvolainsäädännön ydin on sukupuolisyrynnän kieltäminen. Syyrynnän kieltojen lisäksi on kehoitettu aktiivisiin toimiin, jotta tasa-arvoa saadaan edistettyä. (Borchorst 2001b: 204–205.) Monissa pohjoismaissa tasa-arvolaki onkin tehty Suomea aiemmin (Ylöstalo 2012: 26).

### 3.3. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen

*”Tasa-arvon edistäminen tulee rakentaa hallinnon rutiineihin ja menettelyihin niin, että edellytykset velvoitteen toteuttamiselle turvataan viranomaistoiminnan kaikissa vaiheissa”* (Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006: 230).

Valtion ja kuntien yksi tehtävä on edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa (THL 2017b). Suomessa tasa-arvoa edistäviä toimijoita ovat sosiaali- ja terveysministeriössä toimiva tasa-arvoyksikkö, tasa-arvoasianneuvottelukunta TANE, tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunta. Muita tasa-arvoa edistäviä toimijoita on Suomessa eri tasa-arvojärjestöt, työpaikat, oppilaitokset ja viranomaiset. (THL 2017a.) Tasa-arvoyksikön tehtävänä on edistää tasa-arvoa. Yksikkö kehittää tasa-arvolainsäädäntöä sekä valmistelee ja toimeenpääsee hallituksen tasa-arvopolitiikkaa. TANE on valtiohallinnon neuvoa antava taho, johon kuuluu esimerkiksi hallituspuolueiden edustajia. TANE:n tehtäviä ovat muun muassa tasa-arvokysymysten esiintuominen ja tasa-arvotyön edistäminen. Tasa-arvovaltuutettu on itsenäinen sekä riippumaton oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva lainvalvontavirnaomainen. Valtuutettu valvoo lain noudattamista, antaa ohjeita sekä neuvoja, jotka liittyvät tasa-arvolakiin. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunta toimii myöskin oikeusministeriön hallinnonalalla. Lautakunnan tehtäviin kuuluu lainsäädännön noudattamisen valvonta. Lisäksi lautakunta voi velvoittaa tasa-arvosuunnitelman laatimista tietyssä määräajassa ja heillä on mahdollisuus käyttää uhkasakkoa. (STM 2016b.)

Tasa-arvon edistämisen tavoitteet sisältävät hallitusohjelmat ovat hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymiä toimintasuunnitelmia. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat puolestaan konkretisoivat hallitusohjelmia. (Varanka 2012: 48–49.) Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa tasa-arvo-ohjelmien avulla tasa-arvon edistämistä. Sukupuolten tasa-arvon edistämistavoitteet ja toimenpiteet on koottu hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan vuodelle 2016–2019. Vastaavasti valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta tehtiin ensimmäisen kerran vuonna 2010. Sen avulla arvioidaan tasa-arvopolitiikan toteutusta ja asetetaan sen tavoitteita vuoteen 2020 asti. Selonteon väliraportti on tehty vuonna 2016. Edellä mainittujen lisäksi kansallinen perus- ja ihmisoikeusohjelma vuosina 2017–2019 sisältää sukupuolten välisen tasa-arvollisia tavoitteita ja toimenpiteitä. (THL 2017b.)

Kunnissa laki velvoittaa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä. Kuntien tehtävänä onkin edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja heillä on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa tasa-arvon toteutumiseen. Tasa-arvotyön tukijana toimii Kuntaliitto. (Kuntaliitto 2016.) Mahdollisen tulevan sote-uudistuksen myötä tulevaisuudessa kuntien lisäksi on kunnista koostuvat maakunnat. Sote- ja maakuntauudistuksessa (2017) tuodaan esiin, että uudistus luo sukupuolten välisen tasa-arvon edistämismahdollisuuksia. Jo uudistuksen valmistelussa olisi hyvä ottaa huomioon tasa-arvoasiat maakunnissa. Maakunnan strategiaan tulee sisällyttää tasa-arvonäkökulma. Tasa-arvon edistäminen tulee näkyä maakuntien organisaatioiden strategioissa ja toimintasuunnitelmissa. Tasa-arvo tulee näkyä niin maakuntien viranomaistoiminnassa sekä työpaikoilla. Maakunnat nähdään viranomaisina, joilla on velvoite edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Maakuntien tai sen liikelaitosten tehdessä päätöksiä, sukupuolten tasa-arvo tulee huomioida jo siinä vaiheessa. Tasa-arvotyöryhmien perustaminen nähdään olennaisena asiana uudistuksessa. Tasa-arvosuunnitelmia tulee maakuntien organisaatioiden tehdä, sukupuolikiintiöt huomioida ja esimerkiksi sotejärjestämisen laissa lakipykälät tasa-arvon edistämisestä tulee huomioida. (Sote- ja maakuntauudistus 2017.)

Sukupuolten välisen tasa-arvon saavuttamiseksi on useita eri vaihtoehtoja (Rao 2017: 51). Jotta tasa-arvoa voidaan edistää, edellyttää se tasa-arvotyötä sekä tasa-arvoaloitteita, mikä lisää vastuullista toimintaa kunnissa. Tasa-arvotyön pyrkimys Suomessa ja muualla

maailmassa on edistää naisten asemaa. (Lämsä & Louvrier 2014: 30, 37.) Julkunen (2010: 279) tuo esiin, kuinka tasa-arvon edistäminen edellyttää tiettyjen tekniikoiden hallintaa eikä niinkään naisten taistelua. Tekniikoilla hän tarkoittaa esimerkiksi projektityöskentelyä, palkkavertailua ja valtavirtaistamista, sekä erilaisia tilastojen, mittareiden, arvioinnin ja indikaattoreiden laatimisia. NaisUrat-projektista ilmeni, että tasa-arvon edistäminen on helposti naisten itselleen ottama tehtävä, vaikka miehet ovat naisten rinnalla tasa-arvoon liittyvissä asioissa. Projektin myötä heräsi kysymys, mikä on miesten virka sukupuolten tasa-arvon edistämässä ja miten heidät saadaan mukaan edistämään sukupuolten tasa-arvoa tai mitä he kokevat tarvitsevansa. (Hearn ym. 2014: 37.)

Yhtenä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiskeinona pidetään valtavirtaistamista, joka on muutosstrategia, johon sisältyvillä toimilla, kuten esimerkiksi kehittämisellä voidaan edistää tasa-arvoa kaikin puolin jokaisessa vaiheessa. Tasa-arvon edistämistä ei nähdä erillisenä osiona päätöksenteossa, vaan sen on oltava jokaisella tasolla sisällytetynä kaikkeen toimintaan. (Horelli & Saari 2002: 50; ks. Onwen-Huma 2012: 56–59.)

Saari (2012: 177–179) tuo esiin kaksi tasa-arvon edistämisen strategiaa, jotka ovat muodollisen tasa-arvon strategia ja positiivisten erityistoimien strategia. Nämä kumpikaan eivät ole saaneet sukupuolten tasa-arvoa toteutumaan. Hänen mukaansa näitä kahta strategiaa täydentää edellä mainittu valtavirtaistaminen. Koska tasa-arvotoimet painottuivat naisiin ja naisten muuttamiseen, syntyi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategia. Valtavirtaistamisessa toiminnan kohteena on naisten ja miesten lisäksi yhteiskunta sekä sen rakenteet ja prosessit sekä niihin liittyvät sukupuolten väliset suhteet. Muodollisen tasa-arvon edistämisen strategian pääpainona on molempien sukupuolten tasa-arvoiset ja yhtäläiset oikeudet, sekä velvollisuudet. Puolestaan positiivisten erityistoimien tasa-arvon edistämisen strategialla on pyritty vähentämään epätasa-arvoa esimerkiksi lakiin liitettyillä pykälillä, tai puuttamalla palkka-asioihin ja tavoitteena onkin tulosten tasa-arvo.

Husa ja Pohjalainen (2008: 183) tuovat esiin positiivisen erityiskohtelun määritelmän, jonka tarkoituksena on suojella tosiasiallisella tasa-arvon edistämällä heikompaan vä-

estöryhmään kuuluvia. Positiivinen erityiskohtelu voidaan jaotella varsinaisiin positiivisiin erityistoimiin sekä positiiviseen syrjintään. Positiivinen erityistoimi voi olla keino, joka edistää sukupuolivähemmistössä olevien mahdollisuuksia, esimerkiksi tasa-arvosuunnitelma on tällainen. Positiivinen syrjintä laittaa sukupuolivähemmistöön kuuluvan etusijalle tietyissä tilanteissa. Positiivisen erityiskohtelun käyttäminen vaatii hyvät perustelut (Ahtela ym. 2006: 258, 261.)

Salmi (2003: 411) toi artikkelissaan esiin, kuinka tasa-arvon ymmärretään liittyvän nais-ten aseman edistämiseen. Esimerkkinä hän toi oman naisvaltaisen organisaationsa Stake-sin (nykyinen THL) ajatellen, ettei tasa-arvo ole mikään kysymys Stakesissa johtuen juuri naisvaltaisuudesta. Kuitenkaan tasa-arvo ei välttämättä toteudu esimerkiksi palkkauksessa. Joskus mietitään tulisiko myös miehiä saada enemmän Stakesin (nykyisen THL:n) kaltaisiin organisaatioihin mukaan, jotta sukupuolijakauma olisi tasaisempi.

Naiset kokevat miehiä enemmän syrjintää palkkauksessa, johtajiensa antamassa tuessa sekä kannustuksessa ja uralla etenemisessä. Jos kannustus jää vähälle johtajan toimesta, koetaan urakehityksen sekä palkkakehityksen vaikeutumista. Organisaatioiden tasa-arvo-työssä tulisi panostaa johtamistaitojen kehittämiseen sekä siihen, miten urakehitystä voitaisiin tukea, sekä palkkoja tulisi tarkastella suhteessa työnvaativuuteen. (Mustakallio & Saari 2002: 181.)

Leinonen ja Heiskanen (2011: 247–268) ovat tutkineet kuntien sijaan organisaatioiden työskentelyä sukupuolten tasa-arvoon ja sen edistämisen keinoihin liittyvässä työkonferenssissa. Artikkelissaan he käsittelevät kahta julkista organisaatiota. Työkonferenssi on yhteistä ja tasavertaista keskustelua ryhmässä. Tutkijat ovat halunneet vastauksen esimerkiksi tarkentavaan kysymykseen siitä, miten osallistujat arvioivat toiminnan mahdollisuuksia tasa-arvon edistämässä. Tutkijat ovat myös pohdintaosuudessa miettineet, mitkä ovat työkonferenssin menetelmän mahdollisuudet ja rajoitukset sukupuolten tasa-arvon edistämässä. Heidän mukaansa sukupuolten tasa-arvon edistämisen myötä voi molempien sukupuolten osallistuminen päätöksentekoon lisääntyä organisaatioissa. Lisäksi tuloksista ilmeni, kuinka tasa-arvoa voitaisiin edistää organisaatioiden henkilöstön

palkkauksessa ottamalla käyttöön valtakunnalliset palkkataulukot. Rekrytoinnissa puolestaan voitaisiin huomioida tasa-arvon edistäminen jo hakuilmoituksessa, jotta se kiinnostaisi molempia sukupuolia ja valinnoissa suosittaisiin vähemmistösukupuolta, jos hakijat ovat tasavertaisia. Hyvällä johtamisella on myös mahdollista edistää sukupuolten tasa-arvoa. Tuloksista kävi myös ilmi, kuinka sukupuolten tasa-arvoa voitaisiin edistää organisaation neuvotteluissa niin, että mietittäisiin, millaisiin asioihin voidaan puuttua ja puututaan. Lopulta tutkimuksen kohteena olleet organisaatiot päättivät edistää tasa-arvoa niin, että he yhdessä henkilöstön kanssa tekivät tasa-arvosuunnitelmia ja sukupuolijakauma huomioitiin hauissa ja myös palkkauksen tarkastusmahdollisuuksia otettiin mukaan. Tasa-arvotyö korostui tässäkin tutkimuksessa sukupuolten tasa-arvon edistämisen keinona.

Tasa-arvosuunnitelmat ovat olennaisia tasa-arvopolitiikan välineitä, joiden avulla tasa-arvoa voidaan toteuttaa suomalaisissa organisaatioissa. Tasa-arvon edistäminen vaatii syvää ymmärrystä tasa-arvosta sekä syrjinnästä organisaatioissa. Tasa-arvon edistäminen organisaatioissa tarvitsee aikaa, koska muutos alkaa aluksi työntekijöiden sisäisestä prosessista. (Mustakallio & Saari 2002: 165–166, 188.)

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen kunnan organisaatioissa tuo monenlaisia hyötyjä. Jos työyhteisö on tasa-arvoinen, se lisää työntekijän motivaatiota, sitoutumista, yhteishenkeä, osaamista ja sen lisäksi tuottavuus ja laatu paranee. Lisäksi työntekijät jaksavat paremmin ja eivät väsy. Näin ollen myös organisaation menestys kasvaa. (Savtschenko 2002: 203.)

Pyykkösen (2016: 39) selvityksestä ilmeni, kuinka liikunnan tasa-arvotyö on näkynyt siinä, että valtionhallinnon kautta on tehty yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyötä. Tasa-arvon edistämistyöhön on kuulunut opetus- ja kulttuuriministeriön tekemät erilaiset tilastot, mutta tietoja ei olla eritelty sukupuolittain. Valtion liikuntaneuvosto antaa myös lausuntoja. 2000-luvulla tasa-arvoasiat eivät ole lausunnoissa olleet olennaisia. Yhdenvertaisuutta on edistetty informaatio-ohjauksella, johon on sisältynyt esimerkiksi vähemmistöraportit.

Samaisesta selvityksestä kävi ilmi, ettei kuntiin kohdistuvat valtionohjauksen mahdollisuudet ole kovin suuria. Esimerkiksi normiohjaus on löysää ja ”informaatio-ohjaus vain vähän vaikuttavaa”: liikuntalinjauksia ei huomioida strategioita laadittaessa. Kunnissa kuitenkin pyritään tasa-arvon edistämiseen liikuntatoimessa, vaikka kunnan ja valtion keskuudessa ei ole vahvaa sidettä. (Pyykkönen 2016: 43.)

Selvityksestä kävi myös ilmi tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen pääsyyn keinoja, joita kaavailtiin vuoteen 2019 asti. Yhtenä keinona oli esimerkiksi se, että valtion liikuntaneuvoston tehtävänä on asetusten mukaisesti tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa. Säädökset varmistivat tasa-arvoa, estivät sukupuolisyryntää ja edistivät sukupuolten välistä tasa-arvoa. Ajatuksissa oli luoda liikunnan yhdenvertaisuus ja tasa-arvokatsaus. Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa voitaisiin edistää kaksoisstrategian avulla, mikä sisältää tarkastelun lisäksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusajattelun valtavirtaistamisen kohdistuen liikunnan jokaiseen päätöksentekoon. Strategialla pyrittäisiin kahden näkökulman ”kohtaamiseen” yhdistämiseen. Lisäksi kokonaisarviointien teko olisi esimerkiksi yksi keino päästä tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. (Pyykkönen 2016: 44–49.)

Kansainvälisestikin on laadittu tutkimuksia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä. Kansainvälinen tutkimus positiivisista velvollisuuksista ja sukupuolten tasa-arvosta on julkaistu vuonna 2005. Tutkimuksessa on tuotu esiin, kuinka vuonna 1998 on annettu viranomaisille positiivinen tasa-arvovastuu. Yhdistyneen kuningaskunnantasa-arvotyötä on tasa-arvohankkeet. Tasa-arvotehtäviä on annettu myös alueellisille viranomaisille. Tutkimuksessa on tuotu esiin myönteinen velvollisuus edistää sukupuolten tasa-arvoa. Myönteisillä toimilla pyritään edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa. Tutkimuksessa todettiin, kuinka lainvelvoittavuus positiivisessa vastuullisuudessa tasa-arvon edistämässä ja syrjinnän poistamisessa on ollut läpimurto. (O`Cinneide 2005: 91, 97, 111.) Mielestäni tätä voidaan verrata aiemmin mainittuun Suomen positiivisten erityistoimien strategiaan tasa-arvon edistämiseksi. Yhteenvetona edellisestä Taulukko 2, jossa tuodaan esiin koottuna sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen keinoja.



Taulukko 2. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen keinoja

Tasa-arvo työ	Hyvä johtaminen/sen kehittäminen
Syrjintään puuttuminen	Informaatio-ohjaus
Tasa-arvosuunnittelu	Normiohjaus
Tasa-arvoaloitteet	Yhteiset tasa-arvosuunnitelmat
Kaksoisstrategia, sisältää erityistoimia ja valtavistaistamisen	Yhtenevä palkkausjärjestelmä
Muodollinen tasa-arvon strategia	Tasapuolinen rekrytointi
Positiivisten erityistoimien strategia	Yhteiset keskustelut/neuvottelut
Tekniikoiden hallinta (evaluointi ym.)	Tasa-arvon syvä ymmärrys

Tasa-arvokehitys ei etene nopeasti, mutta tasa-arvon kehitystä voidaan vauhdittaa lain-säädännöllä. Vastaavasti sukupuolikiintiöiden avulla turvataan miesten asemaa esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa, missä nykyään naisia on yhä enemmän ja naisten asemaa voidaan turvata pörssiyrityksissä. Sosiaali- ja terveystyöpalvelut tarvitsevat myös sukupuolinäkökulmaa, miehiä tulisi huomioida enemmän, sillä sen myötä heidän elinikä nousee ja hyvinvointi kasvaa, ja tämä puolestaan hyödyttää naisia ja lapsia. (Arhinmäki 2012: 29.)

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämässä ilmenee haasteita. Suomessa ja ehkä asian-tuntijaorganisaatioissa sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista haittaavat tekijät ovat pinnan alla ja ne liittyvät toimintakäytäntöihin sen sijaan, että ne olisivat muodollisia ja esiintyisivät virallisissa menettelytavoissa. Jotta niihin voidaan hänen mukaansa puuttua, tulee tietää toimintatavat jokapäiväisissä käytännöissä eli arjen prosesseissa, joissa olemme mukana ja joita tuotamme. (Salmi 2003: 407.)

Monet miehet kokevat sukupuolten tasa-arvon edistämisen naisille kuuluvaksi ja sen vuoksi eivät suhtaudu suopeasti sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Olisi olennaista pureutua miesten vastustamiseen sukupuolten välisen tasa-arvon edistämässä. Lisäksi

olisi mietittävä, mitkä ovat miesten tehtäviä sukupuolten tasa-arvon edistämässä sekä antaa tietoa niille, joita ei innosta tasa-arvoasiat. (Hearn ym. 2014: 38.)

Sukupuolten tasa-arvon epäkohtana organisaatioissa nähtiin tutkimuksessa töiden jakautuminen sukupuolten mukaan, palkkauksen epätasa-arvo ja sukupuolinen häirintä (Leinonen & Heiskanen 2011: 258). Näihin voitaisiin puuttua mielestäni esimerkiksi aiemmin mainittujen taulukkoon 2 koottujen keinojen avulla. Vaikka 2000-luvulla viranomaisten valvontavaltuuksia on lisätty, on siitä huolimatta tasa-arvosuunnittelun valvonnassa epäkohtia. Tasa-arvon edistämässä ei myöskään lain velvoittavuus ole kovin vahva. (Kantola ym. 2012: 16–17.)

## 4. TUTKIMUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tässä luvussa käsitellään laadullista tutkimusmenetelmää ja tutkimuksen aineiston hankintaa. Lisäksi tässä luvussa käsitellään teorialähtöistä sisällönanalyysia, jonka avulla aineisto on analysoitu. Näiden lisäksi lopuksi käsitellään lyhyesti tutkimuksen eettisyyttä ja luotettavuutta.

### 4.1. Tutkimusaineisto ja tutkimuksen toteutus

Tutkimusmenetelmäksi valittiin laadullinen tutkimus, koska haluttiin saada kokonaisvaltaista tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Laadullisessa tutkimuksessa on kyse ihmisestä ja maailmasta, jossa hän elää (Varto 1992: 101; ks. Mason 2002: 1). Hirsjärven ym. (1997: 161) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa kuvataan siis todellista elämää ja kohdetta pyritään tutkimaan kokonaisvaltaisesti. Laadullisessa tutkimuksessa olennaista on se, mitä tutkija saa aineistosta irti ja mihin johtopäätöksiin päätyy (Hakala 2015: 20). Laadullisessa tutkimuksessa määrälliseen tutkimukseen verrattuna on mahdollista kuvata ilmiöitä ja kokemuksia eri lailla. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija yrittää ymmärtää tutkimuskohdetta ja kokemuksia. Koska tutkittavat pitävät esimerkiksi omaa näkökulmaa itsestään selvänä, tulee tutkijan olla tarkka ja tehdä tutkimustyö erityisen huolellisesti jokaisessa vaiheessa. (Puusa & Juuti 2011: 47.)

Tässä tutkimuksessa varsinainen tutkimusaineisto kerättiin laadullisesti eli kvalitatiivisesti teemahaastattelulla. Yleisin aineistonkeruumenetelmä laadullisessa tutkimuksessa on haastattelu (Kananen 2008: 78). Tutkittavan tulee muistaa mitä on tutkimassa, kun valitsee haastateltavia. Haastateltaviksi valitaan henkilöt, jotka tietävät tutkittavasta ongelmasta asiantuntijuuden tai omakohtaisen kokemuksen kautta. (Vilka 2015: 136–137.)

Haastateltaviksi valikoitiin alkuun tasa-arvotyön parissa työskenteleviä henkilöitä, jotka poimittiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tasa-arvotiedon keskuksen sivuilta, jossa käsitellään sukupuolten tasa-arvon edistämistä. Nämä kyseiset hallinnolliset tasa-arvoviranomaistoimijat olivat sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikkö (TASY), tasa-

arvoasianneuvottelukunta (TANE), tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunta. (ks. THL 2017a) Haastateltaviksi valittiin asiantuntijoita ja johtotehtävissä olevia, jotka toimivat tutkimuksessa asiantuntijoina, eivät yksikön edustajina. Patton (2002: 238) puhuu eliittiotannasta, jolloin tiedonantajiksi valitaan ne, joilla uskotaan olevan eniten tietoa.

Haastateltavia hankittiin tutkimuksen edetessä kyselemällä haastateltavilta suosituksia eli niin sanottua lumipallomenetelmää apuna käyttäen. Tiainen (2014: 19) tuo esiin lumipallomenetelmän tarkoittavan sitä, että tutkija kyselee tutkittavilta suosituksia haastateltavista, mutta päättää itse ottaako niitä kaikkia mukaan. Tämä on sopiva keino silloin, kun halutaan löytää arvostetut vaikuttajat.

Tässä tutkimuksessa todettiin, ettei kyseisistä aiemmin mainituista hallinnollisista tasa-arvoviranomaisista saada tarpeeksi haastateltavia, minkä vuoksi haastateltaviksi valikoitui myös muita tasa-arvotoimijoita lumipallomenetelmää apuna käyttäen, valintakriteerinä kuitenkin kunta/valtio -suhde. Nähtiin myös aiheelliseksi saada kuntanäkökulmaa esiin, minkä vuoksi kuntapuolen edustajia valikoitui haastateltaviksi.

Haastateltavia valittiin lisää Kuntaliitosta, kuntatyönantajista (KT), eduskunnasta, valtiovarainministeriöstä (VM), Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksesta (THL) sekä tasa-arvoasian neuvottelukunnan toiminnallisesta tasa-arvotyöryhmästä. Haastateltavia valittiin lopulta 14, joista miehiä oli neljä ja naisia kymmenen. Miehiä oli tarkoitus saada haastateltua enemmän, mutta kaikkia ei tavoitettu, sekä osa koki naisten tietävän tasa-arvoasioista enemmän ja miehiä ei ollut myöskään niin paljon saatavilla alan asiantuntijoina. Taulukoon 3. on koottu haastateltavien kohdeorganisaatio sekä lukumäärät.

Taulukko 3. Haastateltavien kohdeorganisaatiot ja haastateltavien lukumäärä

<b>Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikkö</b>	<b>3</b>
<b>Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja työryhmä</b>	<b>3</b>
<b>Tasa-arvovaltuutettu ja valtuutetun toimisto</b>	<b>2</b>
<b>Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunta</b>	<b>1</b>
<b>Kuntatyönantajat</b>	<b>1</b>
<b>Kuntaliitto</b>	<b>1</b>
<b>Valtiovarainministeriö</b>	<b>1</b>
<b>Eduskunta</b>	<b>1</b>
<b>Terveyden ja hyvinvoinnin laitos</b>	<b>1</b>

Jo ennen haastatteluun lupautumista tulisi haastateltavalle kertoa aiheesta. Haastattelun päämääränä on saada laajasti tietoa asiasta, minkä vuoksi haastattelukysymykset on hyvä toimittaa haastateltaville ajoissa. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 205; Patton 2002: 341; Fontana & Frey 2000: 698.) Haastateltaville toimitettiin etukäteen sähköpostitse saatekirje, sekä kysymykset. Haastateltavia tavoiteltiin jo ennen suostumusta alustavasti aiheesta kertoen. Saatekirjeessä toivottiin suostumusta nimien näkymiseen liitteissä, mutta osa haastateltavista eivät halunneet nimeä näkyvän tutkimuksessa laisinkaan, minkä vuoksi nimet jätettiin pois liitteistä. Alkuun osaa haastateltavista oli vaikea tavoittaa ja vaati useita yrityksiä saada osa haastateltavista mukaan. Osa ei halunnut haastateltavaksi, sillä koki ettei ole riittävää tietoa aiheesta. Lisäksi jonkin verran haastateltavia perui sen jälkeen, kun he saivat kysymykset sähköpostitse.

Haastattelut toteutettiin tässä tutkimuksessa teemahaastatteluna. Teemahaastattelun haastattelurungon suunnittelu on yksi olennaisin vaihe. Teoreettinen viitekehys teemoittain ohjaa rungon muodostumista haastattelussa. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 66; ks. Tuomi & Sarajärvi 2018: 88.) Tässä tutkimuksessa varsinaiset haastattelut ajoittuivat ajalle 25.4–22.5.2018. Yhtä haastattelua täydennettiin elokuussa 2018 yhden haastateltavan toiveesta. Haastatteluista 12 toteutettiin rauhallisessa tilassa yksilöhaastatteluna kasvotusten paikan päällä ja kaksi puhelimitse. Haastattelupaikassa vietettiin keskimäärin tunti, mutta

varsinaiset äänitetyt haastattelut olivat kestoaltaan 16–31 minuuttia. Haastatteluiden pituuteen vaikutti se, että haastattelun alkuun asioista ja kysymysten ymmärtämisestä juteltiin, kuten myös lopuksi ja haastattelija oli enemmän kuuntelulinjalla. Apukysymyksiä kysyttiin tarvittaessa. Jokainen haastattelu oli omanlaisensa. Haastattelu rakentuu ja etenee monien asioiden summan myötä, eikä sitä rakenna haastattelija yksin (Merton ym. 1990: 173).

Kaikki teemahaastattelukysymykset (ks. Liite 2) esitettiin haastateltaville järjestyksessä. Tuomi ja Sarajärvi (2018: 88) tuovat esiin, kuinka tutkija voi valita, esittääkö haastattelija kaikki kysymykset ja missä järjestyksessä haastattelija tuo ne esiin. Haastattelut nauhoitettiin kahdella nauhoitusmenetelmällä teknisten ongelmien ennaltaehkäisemiseksi. Lisäksi lopussa tutkittavilta kysyttiin, onko aiheeseen muuta kommentoitavaa. Nauhoittamisen avulla haastattelija pystyy keskittymään haastatteluun ja lopussa haastattelija voi pyytää lisätietoa tutkittavaan ilmiöön (Aaltio & Puusa 2011: 161–162).

Vilkkan (2015: 152–153) mukaan tutkijan tulee tietää, mitä tutkija hakee aineistosta, ja milloin lopettaa tiedonkeruun. Aineisto kyllääntyy vähitellen, kun tutkimuksen kannalta ei nouse olennaisesti uutta esiin. Tässä tutkimuksessa aineisto kyllääntyi puolessa välissä ja alkoi toistamaan itseään. Tutkimusaineisto litteroitiin kirjoittamalla puhtaaksi sanatakkasti mahdollisimman pian haastatteluiden jälkeen. Litteroitua aineistoa tuli 84 sivua yhteensä kirjoitusohjeiden (fontti: Times New Roman, kirjasinkoko: 12, riviväli: 1,5) mukaisesti aukikirjoitettuna. Litterointi on tutkijan ja tutkimusaineiston välistä vuoropuhelua (Vilkkä 2015: 137). Tämän jälkeen haastateltavat koodattiin niin, että kaikille haastateltaville luotiin oma kirjain/numero –yhdistelmä (H1-H14). Koodaus tehtiin haastateltavien anonymiteetin turvaamiseksi koko tutkimuksen ja raportoinnin ajaksi satunnaisessa järjestyksessä. Tutkimusaineistoa säilytettiin lukitussa tilassa.

#### 4.2. Tutkimusaineiston analysointi

Analyysin tarkoitus laadullisessa tutkimuksessa on pyrkiä aineiston selkeyteen ja uuden tiedon tuottamiseen tutkittavasta aiheesta (Eskola & Suoranta 1998: 138). Hirsjärven ym.

(1997: 221) mukaan analyysitavaksi tulisikin valita tapa, joka vastaa parhaiten tutkimusongelmiin. Aineiston analyysiin tulee valmistautua aineiston käsittelyllä tutkittavaan muotoon, jotta systemaattinen analyysi onnistuu (Vilka 2015: 137). Teemahaastattelun jälkeen tehdään teemoittelu, jossa aineisto ryhmitellään ja jaetaan pienempiin osiin aihepiirin mukaisesti (Tuomi & Sarajärvi 2009: 93; Eskola & Suoranta 1998: 176). Jotta teemoittelu onnistuu, se edellyttää teorian ja empirian voimakasta vuorovaikutusta (Eskola & Suoranta 1998: 176). Haastatteluiden ja aineiston litteroinnin jälkeen aineisto ryhmiteltiin teemoittain. Laadullisen tutkimuksen aineistoanalyysissä olennaista onkin tiivistää aineistoa niin, että tärkeä informaatio säilyy ja aineisto analysoidaan tulkitsemalla ja loogisella päättelyllä (Eskola & Suoranta 1998: 136; Ks. Tuomi & Sarajärvi 2009: 108–120.)

Tässä tutkimuksessa valittiin sisällönanalyysi, sillä sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä (Tuomi & Sarajärvi 2009: 91). Tekstiä, symboleja, sekä kuvia voidaan analysoida sisällönanalyysin avulla objektiivisesti ja järjestelmällisesti (Krippendorff 2013: 10).

Tutkijan tulee olla aktiivinen sisällönanalyysissä, sillä sen avulla voidaan löytää merkitys haastateltavien sanoille. Sisällönanalyysin tarkoitus onkin tuottaa käsitteellinen ymmärrys tutkittavasta asiasta. Suorat alkuperäislainaukset lisäävät aineiston uskottavuutta ja lisää ymmärrystä tutkijan päättelystä. (Holstein & Gubrium 1997: 127.) Sisällönanalyysiin kuuluu teorialähtöinen, aineistolähtöinen ja teoriaohjaava sisällönanalyysi (Ks. Tuomi 2018: 108–110). Analyysimalleista perinteinen on teorialähtöinen analyysi, jossa on aikaisemman tiedon pohjalta luotu kehys, joka ohjaa aineisten analyysia (Tuomi & Sarajärvi 2009: 97). Tässä tutkimuksessa päädyttiin valitsemaan teorialähtöinen sisällönanalyysi, koska teoria käsitteineen sekä haastattelurunko luovat pohjan analyysille. Teorialähtöisessä analyysissä ensimmäinen vaihe on analyysirungon tekeminen, jonka jälkeen aineistoa ryhmitellään ja pelkistetään. Tämän jälkeen muodostetaan yläluokkia ja alaluokkia. (ks. Tuomi 2018: 128–130.)

Tässä tutkimuksessa analyysia lähdettiin tekemään analyysirungon kautta, joka pohjautui teoriaan, sekä haastattelurunkoon. Sen jälkeen aineistosta poimittiin pääluokkien (suku-

puolten tasa-arvo, ohjauskeinot, joka sisälsi haasteet ja kehittämisehdotukset, sekä maa-kunta- ja soteuudistus näkymät) alle suoria lainauksia taulukkoon, jonka jälkeen niitä pelkistettiin ja ryhmiteltiin ja niistä muodostettiin erilaisia käsityksiä sekä merkityksiä ja luokiteltiin.

#### 4.3. Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Tutkimuksen etiikka ja vastuu ovat jatkuvasti mukana kaikissa tutkimusprosessin vaiheissa. Tutkimuksen luotettavuus muodostuu reliabiliteetista, eli toistettavuudesta ja validiteetista eli yleistettävyydestä. (Vilkkä 2015: 41, 149.) Reliabiliteettia lisää kahdesti mitattu tulos, jolloin olosuhteet eivät voi vaikuttaa tulokseen. Laadullisessa tutkimuksessa ei kuitenkaan voida järjestää kahta samanlaista haastattelutilannetta. Validiteetilla puolestaan tarkoitetaan sitä, kuinka yhdenmukaisia ilmiö ja sen käsittely ovat tutkimuksessa. Validiteetilla voidaan sitä, miten hyvin tutkija saa tuotua esille tutkimustulokset. (Aaltio & Puusa 2011: 155–156.)

Reliabiliteettia ja validiteettia on käsitteinä kritisoitu laadullisessa tutkimuksessa, koska ne ovat muodostuneet määrällisen tutkimuksen kautta (Tuomi & Sarajärvi 2018: 160). Eskolan ja Suorannan (1998: 212) mukaan kuitenkin reliabiliteettia ja validiteettia on vaikea arvioida laadullisessa tutkimuksessa, olennaisempaa on kuvata tutkimusprosessi huolellisesti. Luotettavuuden arviointiin ei ole yksiselitteistä ohjetta, mutta tutkimusta on tarkoituksena arvioida kokonaisuutena (Tuomi & Sarajärvi 2018: 163). Luotettavuus lisääntyy laadullisessa tutkimuksessa, jos tutkimuksen toteutus on tuotu esiin tarkasti (Hirsjärvi ym. 1997: 230). Tässä tutkimuksessa on tuotu esiin tarkasti koko tutkimusprosessi, mikä lisää tämän tutkimuksen luotettavuutta.

Puolestaan luotettavuutta heikentävänä tekijänä voidaan ajatella tässä tutkimuksessa muun muassa tutkimuksen tekijän kokemattomuus sekä se, että tutkimus ei ole toistettavissa. Vilkan (2007: 149) mukaan tutkimusta pidetään joidenkin arvioiden mukaan luotettavana, kun tutkimuksen toistamisen jälkeen tulos säilyy samana riippumatta tutkijasta. Lisäksi haastattelut tehtiin haastateltavien työpäivän aikana, jolloin ihmisten vireys sekä

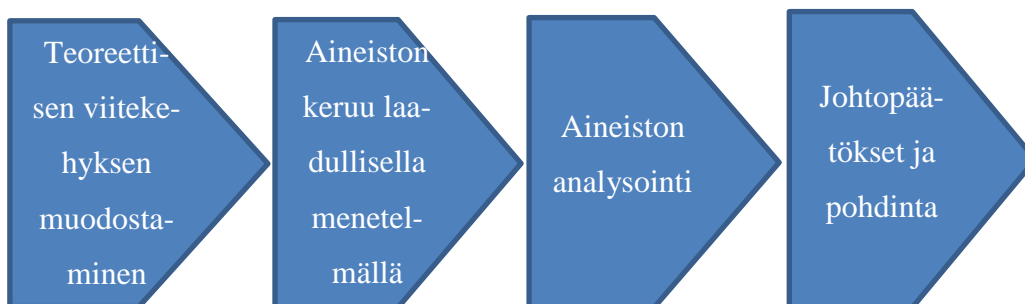


henkilökohtaiset asenteet sekä omat muut henkilökohtaiset asiat mielessä ovat saattaneet vaikuttaa haastattelijoiden vastauksiin. Puusa ja Aaltio (2011: 156) tuovatkin esiin kuinka haastateltavan vastaukseen vaikuttavat kokemuksen lisäksi vireys taso. Vastaaja voi antaa sosiaalisesti hyväksytyjä vastauksia, mikä voi heikentää haastattelun luotettavuutta (Hirsjärvi ym. 2009: 206–207; Fontana & Frey 2000: 696).

Tutkimuksen tekemisessä on myös otettava huomioon useita eettisiä kysymyksiä, kuten esimerkiksi tiedon hankintaan ja julkistamiseen sisältyvät yleisesti hyväksytyt periaatteet. Yliopistot ovat esimerkiksi laatineet eettisiä ohjeita. Ihmisarvoa tulee kunnioittaa siten, että jokainen voi päättää haluaako haastatteluun osallistua. (Hirsjärvi ym. 1997: 23–25.) Tässä tutkimuksessa jokaiselta kysyttiin alustavasti, sekä suostumuskirjeen myötä, haluaako osallistua tutkimukseen.

Eettisyyteen kuuluu epärehellisuuden välttäminen. Epärehellinen toiminta tutkimuksen kaikissa vaiheissa on kiellettyä. Esimerkiksi epärehelliseksi toiminnaksi voidaan mainita plagiointi, tulosten keksiminen, tai niiden muuttaminen sekä jonkin asian poisjättäminen. (Hirsjärvi ym. 1997: 25–26.) Tässä tutkimuksessa tulokset tuotiin esiin rehellisesti, ja systemaattisesti. Tulosten osalta eettisyyttä lisäsi, ettei vastaajia voitu tunnistaa tuloksista, sekä materiaali säilytettiin lukitussa tilassa, jonka jälkeen hävitettiin asianmukaisesti.

Kuvio 1. Tutkimusprosessin eteneminen



## 5. TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tässä luvussa tuodaan esiin tutkimuksen keskeisimmät tulokset. Tulosten esittämisessä käytetään teemahaastattelun teemoja (sukupuolten välinen tasa-arvo ja ohjaus), joiden kautta tuloksia tarkastellaan suhteessa teorialukuihin kaksi ja kolme. Suoria lainauksia on käytetty tekstin elävöittämiseen, sekä havaintojen vahvistamiseen, ja ne esitetään kursivoidulla kirjasintyyllillä.

### 5.1. Sukupuolten välinen tasa-arvo käsitteenä

Aiempien tutkimusten mukaan sukupuolten välisellä tasa-arvolla tarkoitetaan oikeudenmukaisuutta ja siihen sisältyy ajatus, että ihmisiä kohdellaan oikeudenmukaisesti (Fleming & McNamce 2005: 139), eikä ketään syrjitä sekä pyritään yhtäläisiin oikeuksiin (Calàs & Smircich 1996: 222; 2006: 290; Kuusipalo 2002: 212). Sukupuolten tasa-arvon käsitteeseen on myös tuotu kolme näkökulmaa, mitkä ovat samanlaisuus, erilaisuus ja moninaisuus (ks. Kuusipalo 2002: 212–214). Jokainen teemahaastattelu aloitettiin kysymällä haastateltavilta, miten he määrittelevät sukupuolten välisen tasa-arvon.

Tässä tutkimuksessa haastateltavien sukupuolten välisen tasa-arvon määritelmässä korostuivat tasapuolisuus, tasapuolinen kohtelu, samassa asemassa oleminen, moninaisuus ja samanlaiset oikeudet, mahdollisuudet sekä velvollisuudet. Haastateltavista enemmistö, yhteensä 10 haastateltavaa olivat sitä mieltä, että sukupuolten välistä tasa-arvoa määritellään niin, että se sisältää yhtäläiset oikeudet. Yhtäläisten oikeuksien lisäksi käsitelmääritelmässä tuli esiin yhtäläiset mahdollisuudet sekä velvollisuudet. Sukupuolten tasa-arvon määrittelyssä seitsemän haastateltavaa toivat esiin haastattelussa yhtäläiset mahdollisuudet ja yhdeksän haastateltavaa yhtäläiset velvollisuudet. Monesti vastauksissa ilmeni näistä kolmesta edellä mainitusta vähintään kaksi määritelmää. Kolmessa vastauksessa tuli esiin nämä kaikki kolme, eli yhtäläiset oikeudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet.

*”... että jokaisella niinku sukupuolesta riippumatta on samat oikeudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet...” (H13)*

Haastattelussa esille tuomiin sukupuolten välisen tasa-arvon määritelmiin sisältyi lisäksi tasapuolinen kohtelu. Tasa-arvoon liitettiin palkkatasa-arvo, urakehityksen tasa-arvo, tasa-arvo perheessä niin lastenhoidossa kuin kotitöissäkin. Kuusi haastateltavista toi esiin, että sukupuolten välisen tasa-arvon määritelmään kuuluu, että kaikkia sukupuolia tulee kohdella tasapuolisesti niin, ettei ketään syrjitä sukupuolen, taustan, iän tai uskonnon vuoksi.

*”...kumpaakaan sukupuolta ei syrjitä...” (H9)*

*”...ihminen ei tuu sukupuoli-identiteetin tai ilmaisun perusteella eriarvoisesti kohdelluksi [...] me ollaan eri ikäisiä, meil saattaa olla erilainen uskonto...” (H1)*

Sukupuolten moninaisuuden käsite on tullut lisäyksenä tasa-arvolakiin ja se on säädetty vuonna 2014 (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, annetun lain muuttamisesta 2014). Suomen tasa-arvopolitiikassa tasa-arvoa on usein ajateltu naisten ja miesten välisenä tasa-arvona, mutta vähitellen Suomessakin on ajateltu tasa-arvon olevan moninainen (Ylöstalo 2012: 24). Sukupuolten välistä tasa-arvoa määriteltäessä enemmistö, yhdeksän haastateltavaa toi sukupuolten tasa-arvoon sisältyvän moninaisuuden käsitteen. Moninaisuus näyttäytyi niin, ettei sukupuolten välinen tasa-arvo ole ainoastaan kahden sukupuolen välinen tasa-arvo vaan sukupuolten tasa-arvoon sisältyy myös sukupuolivähemmistöt, kuten esimerkiksi trans-sukupuoliset ihmiset.

*”...tärkeä lisäys tuossa pari vuotta sitten tuli tää et sukupuolen moninaisuus huomioidaan [...] koskee myös muita sukupuolia, ku vaa naisia ja miehiä eli tota se on sellanen tärkeä muutos...” (H2)*

### 5.1.1. Sukupuolten välisen tasa-arvon toteutuminen Suomessa

Julkusen (2010: 74) mukaan Suomea on pidetty tasa-arvon esimerkkimaana, jossa tasa-arvo on toteutunut tai lähestulkoon toteutunut. Hänen mukaansa siitä on ollut merkkiä esimerkiksi Suomen oleminen melko tasa-arvoinen yhteiskunta sekä tasa-arvovertailutilat. Haastattelutuloksista ilmeni enemmistön osalta, että jos Suomea verrataan kansainvälisesti, voidaan Suomea pitää tasa-arvoisena maana, mutta puolestaan Pohjoismaihin vertailtaessa Suomi nähtiin kuuluvan samaan tasoon tai sukupuolten välisen tasa-arvon

tila nähtiin huonompana. Haastateltavista 11 vertaili Suomen tasa-arvon tilaa kansainvälisesti.

*”...Suomihan periaatteessa sijoittuu aika korkealle niin kun kansainvälisessä vertailussa...” (H6)*

*”Suomessa tietysti verrattuna niin me ollaan niin ku [...] Pohjoismaises viiteryhmässä [...] ja me ollaan tietysti maailmalla edelläkävijöitä...” (H14)*

*”Siis mun käsityksen mukaan me ollaan tasa-arvoisimpia maita kuitenkin. Meillä on jonkin verran välimatkaa sitten kuitenkin muihin pohjoismaihin...” (H10)*

Monessa tutkimuksessa tulee esiin, kuinka sukupuolten välinen tasa-arvo ei kuitenkaan toteudu edistämisestä huolimatta (Lämsä & Louvrier 2014: 36). Vaikka sukupuolten välisen tasa-arvon tila nähtiin hyvänä kansainvälisessä vertailussa, tuli siitä huolimatta tuloksista ilmeni, ettei Suomi ole saavuttanut tasa-arvoa. Sukupuolten välisen tasa-arvon saavuttamisen suhteen nähtiin olevan vielä paljon tehtävää. Haastateltavista kymmenen eli suurin osa toivat tätä esiin.

*”...kyllä mä sanoisin, että ne jotka toteavat niinku vaikka hallitusohjelma, että tasa-arvo on meillä niinku paketissa, niin ei o tarkastellu [...] niinku edes näitä perustunnuslukuja niin riittävän tarkalla silmällä ja kuullut korvillansa.” (H12)*

*”Suomessakin meillä on edelleen työtä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisessä.”(H7)*

Sukupuolten välinen tasa-arvo ei ole pysyvä tila ja jotta se saavutetaan ja saadaan pidettyä yllä sekä kehitettyä sitä, tarvitaan kaikenlaista toimintaa monella eri tasolla, kuten esimerkiksi poliittista päätöksentekoa. (Horelli & Saari 2002: 50.) Vähän vajaa puolet, kuusi haastateltavaa oli sitä mieltä, että sukupuolten välisen tasa-arvon tilaa Suomessa ei nähty pysyvänä, vaan sen nähtiin olevan hitaasti muuttuva ja siinä voitiin myös mennä taaksepäin. Nämä haastateltavat toivat myös esiin, että sukupuolten välisen tasa-arvon eteen pitää tehdä jatkuvasti töitä.

*”Saatetaan ottaa kaks askelta eteenpäin ja sitten yks askel taaksepäin, että tää ei oo semmonen, joka menee lineaarisesti eteenpäin, et koko aika pitää asian kanssa tehdä töitä.” (H5)*

Tasa-arvon osittaisesta saavuttamisesta huolimatta kaikkia tasa-arvoasioita ei ole ratkaistu, kuten naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja palkkatasa-arvoa (Jokinen 2012: 72). Haastateltavista 12 käsittelivät sukupuolten välisen tasa-arvon tilaa Suomessa ongelmien kautta. Yksi haastateltavista halusi täydentää myöhemmin vastaustaan liittyen palkkaeroihin, että palkat ovat kuitenkin samoissa tehtävissä käytännössä samat.

*”Kaikki tietää palkkaerot naisten ja miesten välillä [...] edelleenki ongelma on tää segregatio eli naiset ja miehet hakeutuu eri tehtäviin [...] Poikia paljon syrjäytyy [...] tytöt valtaa yliopistot...” (H8)*

*”...meil on muutamia peruskysymyksiä, mitkä on edelleen ratkaisematta, kuten [...] työn ja perheen yhteensovittaminen, hoivavapaat [...], naisiin kohdistuva väkivalta...” (H14)*

Suurin osa haastateltavista toi sukupuolten välisen tasa-arvon tilaa esiin ongelmien kautta, mutta kaksi vastaajista toivat esiin, mikä on meillä Suomessa sukupuolten välisessä tasa-arvossa myös hyvää. Esimerkiksi naisia on lähes yhtä paljon jo hallituksessa ja virkamiestehtävissä sekä esimerkiksi tieteen parissa tai erilaisissa johtotehtävissä (Julkenen 2012: 33). Hyvää kehitystä nähtiinkin päätöksentekoon liittyvissä asioissa, naisten pitkään työelämässä mukanaolossa, naisten korkeissa koulutuksissa ja naisten äänioikeudessa.

*”...meil on toki tosi paljon vahvuuksia. Meil on ensinnäkin se et naiset on pitkään osallistunut työelämään varsinkin ja koulutus on niinku naisilla korkeeta...” (H1)*

### 5.1.2. Sukupuolten välisen tasa-arvon toteutuminen kunnissa

Kunnissa laki velvoittaa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen. Kuntien tehtävänä onkin edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja kunnissa on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa tasa-arvon toteutumiseen. Tasa-arvotyön tukijana toimii Kuntaliitto. (Kuntaliitto 2016.) Haastateltavilta pyydettiin erittelyä siitä, miten he näkevät sukupuolten välisen tasa-arvon tilan kunnissa. Kuntaa ei haluttu rajata mihinkään tiettyyn kunnan toimintaan, vaan haluttiin saada jokaiselta vapaavalintaista erittelyä kuntien suhteen laaja-alaisemmin. Moni haastateltavista totesikin kysymysten menevän limittäin Suomen sukupuolten välisen tasa-arvon tilan kanssa. Niissä nähtiin samaa, mutta lisäksi jokainen haastateltava

eritteli siitä huolimatta kuntienkin tilaa, minkä vuoksi vastauksissa oli myös eroavaisuuksia.

Kunnan roolia tasa-arvon edistäjänä mielti kolme haastateltavaa. Kunnan rooli nähtiin merkittävänä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäjänä ja kunnalla on velvoite tasa-arvon edistämiseen. Yksi haastateltavista näki kunnan roolin kevyenä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäjänä. Puolestaan toinen haastateltava koki, että tasa-arvon eteen tehdään paljonkin työtä kunnissa ja rooli on vahva tasa-arvon edistäjänä. Kaksi haastateltavaa toi esiin, kuinka edistäminen edellyttäisi toimijoita kunnissa, ja kuinka tasa-arvotoimikuntia on ollut aikaisemmin enemmän.

*”Kuntanäkökulmasta niin sanotut samat asiat joo tietysti, mut et kunnilla on erityisen tärkeä velvot tai siis tärkeä asema... (H14)*

*”Kunnissahan on ollu aikaisemmin huomattavastiki enemmän tasa-arvotoimikuntia ja se että kuinka vaikuttavia ne on, se on sitten vielä omakysymyksensä...” (H5)*

Sukupuolten välisen tasa-arvon tilaa mietittiin kuntien osalta päätöksenteossa. Päätöksentekoa käsittelevä haastateltavista puolet. Esimerkiksi kunnissa päätöksenteko tulisi pohjautua 40/60 jakoon, eli naisia olisi 40 % ja miehiä 60 % päättäjistä. Myös tällä hetkellä naisia on jonkin verran kunnanjohtajina, joita ei vuosikymmeniä sitten ollut laisinkaan. Mutta toisaalta esiin tuli sekin, ettei naisia edelleenkään kovin helposti valita johtotehtäviin.

*”No siihen törmää oikeastaan siinä, kun kunnissa määritellään lautakuntien ja eri luottamuselinten kokoonpanoja, niin silloin törmätään tasa-arvolain velvoitteeseen 40/60%...” (H7)*

Lisäksi sukupuolten välistä tasa-arvoa käsiteltiin kunnissa työpaikkojen suhteen. Haastateltavista neljä käsittelevä kuntien työpaikkoja. Työpaikkojen suhteen esiin tuli segregatio, sekä kuinka kunnan työpaikat ovat naisvaltaisia matalasti palkattuja aloja. Naisia on paljon hoitoalalla, kuten sairaaloissa ja päivähoitopaikoissa. Myös määräaikaisuuden nähtiin kohdistuvan miesten sijaan enemmän naisille. Yksi haastateltavista halusi täydentää jälkikäteen vastaustaan lisäten määräaikaaisuuksien syyksi perhevapaiden käytön.

*”Sitten nää työmarkkinat, ku naiset on kunnissa näissä sairaanhoitajina, päiväkodeissa ja muissa ja sitten miehet on eri tehtävissä...” (H8)*

Vastauksista ilmeni, että kunnissa nähtiin olevan eroja. Erot vaihtelivat sen suhteen, oliko kunnissa aktiivisia tasa-arvotoimijoita, tai miten päätöksentekijät olivat jakautuneet sukupuolen mukaan sekä kunnan koon mukaan. Puolet haastateltavista koki, että kunnissa on eroja. Loput haastateltavista eivät ottaneet kuntien eroja puheeksi.

*”Siis varmaan on kunnissa niinku tosi paljon eroja, jos mietitään sitä niinku kuntien toimintaa sekä niinku viranomaistoimintaa että niinku poliittisen päätöksenteon puolta [...] siellä on paljon tasa-arvoa edistäviä toimijoita joissain kunnissa...” (H12)*

Ainoastaan yksi haastateltava toi esiin näkökulman resurssien kohdentamisesta. Tähän liittyi esimerkiksi resurssien kohdentaminen urheilujärjestöille sekä kulttuuriin. Lisäksi julkisen liikenteen järjestäminen, sillä naisilla on vähemmän autoja kuin miehillä. Kaksi haastateltavaa pohti koulumaailmaa, johon liittyi se, miten sukupuolten välinen tasa-arvo näkyy siellä ja esimerkiksi, kuinka siellä sukupuolia kohdellaan eriarvoisesti.

## 5.2. Ohjauskeinot ja niiden haasteet

Ohjausmalliajattelussa ohjauskeinot valtiolta kuntiin jaetaan yksinkertaistetusti normiohjaukseen, resurssiohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Näissä kaikissa on eri vaikutusmekanismit. (Oulasvirta ym. 2002.) Teemahaastattelun toinen teema liittyi ohjaukseen. Haastateltavilta kysyttiin teeman alussa, millaisia ohjauskeinoja on olemassa yleisellä tasolla valtio/kunta -suhteessa. Ongelmana koettiin se, että kunnilla on itsehallinto-oikeus, eikä sen vuoksi oikein ohjauskeinoja ole valtio/kunta -suhteessa. Vankan itsehallinto-oikeuden toi esiin puolet, eli seitsemän vastaajaa, mutta jokainen haastateltavista toi ohjausvälineillä esiin varsinaisia ohjauskeinoja. Esimerkkinä ohjausvälineistä lainsäädäntö, joka on normiohjauksen ohjausväline.

*”Kunnillahan on itsehallinto-oikeus, elikä siinä mielessä tämmösiä suoria, tai totakai lainsäädäntö, et meil on tasa-arvolaki.” (H5)*

*”Siis ylipäänsä kunnat on hyvin itsenäisiä. Niil on itsehallinto. Ohjauskeinoja on aika vähän, koska meil on se laki.” (H14)*

Haastatteluissa tuli myös selkeästi esiin, ettei monikaan ymmärtänyt ohjauskeino -käsitettä, vaikka vastauksissa niitä toikin esiin ohjausvälineillä, esimerkiksi tuomalla esiin rahan, joka kuuluu resurssiohjaukseen tai vastaavasti suositukset, jotka kuuluvat informaatio-ohjaukseen. Haastateltavista yksitoista ei tuonut esiin lainkaan varsinaisia käsitteitä: normi-, informaatio tai resurssiohjaus, vaikka toivatkin vastauksissaan esiin muilla varsinaisilla ohjausvälineillä, kuten edellä mainitut raha ja ohjeistukset. Puolestaan loput kolme haastateltavaa toivat esiin varsinaisia ohjauskeinoja niiden varsinaisilla käsitteillä normi-, informaatio- ja resurssiohjaus. Kukaan haastateltavista ei tuonut kaikkia kolmea yleisintä ohjauskeinoa esiin juuri termeillä normiohjaus, informaatio-ohjaus ja resurssiohjaus.

*”En mä nyt muuta keksi, ku tää lainsäädäntövalta. En sitten tiedä onko budjetilla siihen tekemistä [...] varmaan jossain määrin budjettivallankäytöllä voidaan vaikuttaa” (H8)*

*”... valtio antaa kunnille tota niin rahaa valtionosuuksina.” (H6)*

Vastauksista voitiin kuitenkin saada selville esiin tuoduilla ohjausvälineillä, mitä ohjauskeinoja vastaajat tarkoittivat. Kaikki 14 haastateltavaa toivat esiin normiohjauksen, tuomalla esiin lain tai määräykset. Kahdeksan haastateltavaa toi esiin informaatio-ohjauksen, käyttämällä termiä ohjelmat, suositukset, oppaat, ohjeistukset tai tasa-arvosuunnitelmat. Puolestaan haastateltavista kuusi toi esiin resurssiohjauksen käyttäen termiä raha tai rahoitus. Haastateltavista ainoastaan neljä toi esiin kaikki kolme yleisimmän jaottelun ohjauskeinoa ohjausvälineitä käyttäen, kuten lainsäädäntö, rahoitus, hankerahoitus, ohjeet ja suositukset. Vastauksissa tuli esiin käsite pehmeät ohjauskeinot. Niillä haastateltavat tarkoittivat informaatio-ohjausta ja resurssiohjausta. Haastateltavista viisi toi esiin pehmeät ohjauskeinot, yksi vastaaja käytti termiä kevyemmät ohjauskeinot.

*”...tämmöstä hankepohjaista ohjeistusta, joka sit on tosi semmosta pehmeää ohjausta...” (H12)*

*”No tietysti lainsäädäntö on varmaan kaikista voimakkain ohjauskeino [...] sitte pehmeempiä ohjauskeinoja niin toki rahoituksella niin tämmösillä porkkanoilla*



*ja hankerahoituksilla pystytään niinku jonkin verran ohjaamaan. Sitte kaikki täätämmönen niinku ohjeilla ja suosituksilla ohjaaminen niin on toki myös...” (H11)*

### 5.2.1. Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjaus on valtion toteuttamaa suostuttelua sekä ohjaamista toivottuun käytäytymiseen (Pakarinen 2012: 47). Informaatio-ohjaus voi olla niin suullista kuin kirjallistakin. Informaatiolla pyritään saamaan tietoa kuntiin, jotta kunnissa voidaan kehittää toimintaa. Stenvall ja Syväjärvi (2006: 18–19) ovat jaotelleet informaatio-ohjauksen tyyppillisiksi muodoiksi koulutuksen, tutkimus/tilastotiedon, rekisteritiedon, suositusten/oppaiden ja julkaisujen laatimisen sekä tiedottamisen. Heidän mukaansa informaatio-ohjaus on tosiasioiden esilletuomisen lisäksi arvoja sisältävää informaatiota huonoista ja hyvistä käytänteistä sekä suosituksia. Informaatio-ohjauksen muotoja voivat olla myös esimerkiksi arvioinnit (Stenvall & Virtanen 2012: 15). Edellä mainittujen lisäksi muita informaatio-ohjaukseen kuuluvia muotoja ovat muun muassa linjaukset, kehittämishankkeet ja tiedotuskampanjat (Tala 2014: 44).

Haastateltavilta lähdettiin kysymään, miten sukupuolten välistä tasa-arvon edistämistä ohjataan kuntiin. Jos toivottuja ohjauskeinoja ei tullut, kysyttiin apukysymyksenä, tiedätkö, ohjataanko informaatiolla sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä kuntiin. Haastateltavista enemmistö, eli yhdeksän toi esiin erilaiset ohjeistukset ja ohjeet. Kahdeksan haastateltavaa toi esiin suositukset sekä erilaiset oppaat. Puolestaan ohjelmat mainittiin kolmen haastateltavan toimesta. Näitä olivat sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, parhaat käytänteet, eurooppalainen peruskirja, kasteohjelma, tasa-arvo-ohjelma, Tasa-arvo on taitolaji -opas ja ohjeistus naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Seitsemän haastateltavaa toi esiin informaatio-ohjaukseen liittyvät hankkeet ja viisi tiedon koonnin internetissä, esimerkiksi tasa-arvotiedonkeskuksen sivut. Kolme haastateltavista toi esiin koulutuksen ja kaksi erilaiset tapahtumat, kuten koulutuskierrros tai kouluissa käynti. Lisäksi kaksi haastateltavaa toi esiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen.

*”Sitten suositukset, erilaiset ohjeet [...] tämmönen niinku yleinen informaatio” (H10)*

*”... ollut useampiakin hankkeita, jossa on erityisesti kuntien ja alueellisten toimijoiden tasa-arvotyötä edistetty...” (H2)*

Haastatteluissa mainittiin kahdesti kampanjat. Ainoastaan kaksi haastateltavaa toi esiin informaatio-ohjaukseen sisältyvät arviot/arvioinnit. Puolestaan yksi haastateltava mainitsi informaatio-ohjauksen osalta tilastot, projektit ja mallit, joita kukaan muu haastateltava ei tuonut esiin.

*”...tehdään tilastoja [...], projekteja [...] erilaisia ohjeistuksia, oppaita, malleja, esimerkkejä niinku työvälineeksi...” (H3)*

### 5.2.2. Resurssiohjaus

Resurssiohjaus on toiselta nimeltään taloudellista ohjausta. Resurssiohjauksen keinoja ovat hallinnonalakohtaiset talousarvio- ja toimintasuunnitelmat, talousarviomenettely sekä valtionapujärjestelmä (Mäki 2004: 129). Oulasvirta ym. (2002: 25–27) toi esiin kannustavan ohjauskeinon käsitteen, joka sisälsi rahallisen tuen ja palveluiden kautta annettavan tuen kuten esimerkiksi lasten päivähoito.

*”...tietenkin sitten rahoittamisen, resurssien kautta valtio voi kuntien toimintaa ohjata...” (H1)*

*”Valtio antaa kunnille rahaa valtionosuuksina.” (H6)*

Jos resurssiohjausta ei tunnistettu tai sitä ei tuotu tasa-arvon edistämisen ohjaamisessa esiin, kysyttiin haastateltavilta apukysymyksenä, tietävätkö he, että edistetäänkö sukupuolten välistä tasa-arvoa resurssien ohjaamisen kautta kunta/valtio -suhteessa. Haastateltavien mielestä resurssiohjaus oli vaikein tunnistettava ohjauskeino johtuen siitä, että sitä ei niin vahvasti käytetä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen ja osa haastateltavista ei tiennyt, että sitä käytettäisiin laisinkaan. Haastateltavista neljä toi esiin, ettei tiedä ohjataanko resursseilla.

*”Sitä en tiedä, mutta tota se varmaan vaihtelee kunnissa, mutta epäilen että se ei olisi kovinkaan laajaa...” (H9)*

Puolestaan yksi haastateltavista koki, että rahaa on käytetty paljonkin, sillä resursseja on paljon sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen ja, koska siihen on palkattu henkilöstöä, tasa-arvon edistämisyksiköitä on useita ja siten rahaakin laitettu. Puolestaan toinen haastateltavista toi esiin, että määrärahat ovat pienet tasa-arvon edistämiseen.

Yli puolet, kymmenen haastateltavaa tunnisti resurssiohjaukseen kuuluvan rahoituksen yhdeksi välineeksi sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamiseen. Rahoittaa voitiin tasa-arvon edistämiseen liittyviä hankkeita, ja projekteja sekä kehittämistyötä tai antaa avustuksia sekä valtionosuuksia kunnille ja tasa-arvotoimijoille. Rakennerahastot nähtiin olevan sosiaali- ja terveysministeriön hallussa. Rahoitushankkeet oli tiedetyin ohjausväline sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen, minkä toi esiin haastateltavista kuusi. Kolme haastateltavista toi esiin projektirahoituksen, kaksi avustukset ja kaksi kehittämistyön. Viisi haastateltavaa toi esiin rakennerahastovarot eli EU-varat, jotka tiedettiin olevan sosiaali- ja terveysministeriöllä, josta niitä jaetaan esimerkiksi tasa-arvohankkeisiin.

*”...sit on hankerahoitusta...” (H12)*

*”...kehittämisrahoitus, jos sitä on tarjolla, niin sitä kautta voidaan myös niinku vaikuttaa kuntien toimintaan, jos on hankkeita, jois kehitetään kuntien tasa-arvon edistämistä, [...] järjestöjen valtionavustukset, mut ne ei kaikki sit niinku kohdistu suoraan kuntiin, mutta on myös sellasia, mitkä kohdistuu, [...] niinku NYTKIS, naisjärjestöt yhteistyössä” (H13)*

### 5.2.3. Normiohjaus

Normiohjauksesta voidaan käyttää termiä säädösohjaus, joka sisältää lait, asetukset, määräykset, säädökset ja perustuslailliset oikeudet. Säädösten ja määräysten tarkoituksena on saada aikaan toimintaa halutulla tavalla. (Heinämäki 2012: 91; Ks. myös Hansson 2002: 15.) Normiohjauksen toteutus tapahtuu määräyksinä ja ohjeina hallinnon taholta. Näitä voivat olla esimerkiksi toimeenpano-ohjeet, valtion laitosten ja virastojen yleiskirjeet sekä määräykset. Olennaisina ohjausvälineinä toimii lainsäädäntö sekä valtion suunnittelu- ja osuusjärjestelmä, johon sisältyy valtakunnalliset suunnitelmat ja valtion viranomaisten hyväksymät kuntakohtaiset suunnitelmat. (Mehde 2006: 169.)

Kaikki 14 haastateltavaa toivat esiin lainsäädännön normiohjaukseen liittyen. Puolet toivat esiin erikseen tasa-arvolain. Lainsäädäntöön sisältyi haastateltavien mielestä velvoitteita, kuten tasa-arvosuunnitelmien teko, viranomaisvelvollisuus edistää tasa-arvoa, oppilaitosten velvollisuus tasa-arvon edistämiseen, sukupuolikiintiömääräyksen noudattaminen (40/60 jako lautakunnissa), sekä samapalkkaisuuteen/palkkakartoitukseen liittyvät asiat. Haastateltavista kolme toi tasa-arvosuunnitelman esiin ja neljä toi esiin sukupuolikiintiöjakauman. Työnantajavelvoite mainittiin kolmen haastateltavan toimesta.

*”...tasa-arvolaki, missä on neljäs pykälä, missä puhutaan viranomaisen velvollisuudesta edistää sukupuolten tasa-arvoa suunnitelmallisesti. Samaisessa laissa on oppilaitoksille ja kouluille velvollisuus tehdä tasa-arvosuunnitelma. Sit tietenkin, jos miettii kuntia työnantajana, niin sitten tasa-arvolain velvollisuudet työnantajille tehdä tasa-arvosuunnitelmaa...”* (H4)

*”No siihen törmää oikeastaan siinä, kun kunnissa määritellään lautakuntien ja eri luottamuselinten kokonpanoja, niin silloin törmätään tasa-arvolain velvoitteen 40/60 %...”* (H7)

Lisäksi yksi haastateltava mainitsi perustuslain tuomat raamit. Puolestaan yksi haastateltavista mainitsi säädökset ja yksi vastaajista mainitsi määräykset. Yksi haastateltavista toi esiin lain naisten ja miesten tasa-arvosta, joka sisältyi normiohjaukseen.

*”...valtiohan ohjaa kuntia erilaisilla ohjeistuksilla ja erilaisilla ehkä osittain määräyksilläkin...”* (H6)

#### 5.2.4. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen haasteet

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisessä ilmenee haasteita (Salmi 2003: 407). Haastateltavilta kysyttiin millaisia haasteita sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaukskeinoihin ja niiden käyttöön liittyy. Neljä vastaajista toi esiin, kuinka tasa-arvon merkitystä, tärkeyttä ja sen tavoitetta ei ymmärretä.

*”No kylhän se on ensimmäinen, et oivallettas kuinka tärkeä se sukupuolten välinen tasa-arvo on ja ymmärretään [...] saadaan paremmin niitä tavoitteita, mitä on asetettu tehtyä...”* (H5)

Haastateltavista enemmistö, yksitoista toi esiin, etteivät keinot ole riittäviä. Keinojen riittävyyteen liittyivät ajatukset resurssien niukkuudesta ja lain riittämättömyydestä sekä siitä, ettei lakia tunneta tai noudateta. Lisäksi ohjauskeinot nähtiin liian keveinä. Myös Pyykkösen (2016: 43) tutkimuksesta ilmeni, kuinka normiohjaus on löysää ja ”informaatio-ohjaus vähän vaikuttavaa”.

Enemmistö, kymmenen haastateltavista toi esiin resursseja olevan liian vähän. Resursseja koettiin olevan liian vähän niin henkilöstön kuin rahallisen tuen osalta. Valvontaan nähtiin myös olevan liian vähän resursseja. Puolestaan lakia ei kuuden haastateltavan mielestä tunnettu riittävän hyvin. Yksi haastateltavista toi esiin, ettei lakia noudateta ja laissa on puutteita sekä asiat on epäselvästi ilmaistu. Toinen haastateltava koki, kuinka tasa-arvosuunnitelmia ei esimerkiksi tehdä. Puolestaan yksi haastateltava toi esiin, kuinka tasa-arvolaki saatetaan sotkea yhdenvertaisuuslakiin. Samaten yksi haastateltava toi esiin, kuinka lain muutokset ovat isoja ja pitkiä prosesseja.

*”Meillä on niinku liian niukasti resursseja näihin tehtäviin ja se et taloudestahan se kaikki lähtee ilman muuta ja tuota sehän tietysti näkyy ensisijaisesti siellä henkilöissä.” (H10)*

*”Lakia ei välttämättä kovin hyvin tunneta...” (H1)*

*” Ne on liian näkymättömiä, keveitä...” (H7)*

Haastateltavista neljä toi haasteena esiin kuntien väliset erot, jotka tuovat haastetta ohjaamiseen. Eroja oli esimerkiksi siinä, miten kunnissa edistetään sukupuolten välistä tasa-arvoa, sillä toisissa kunnissa oli enemmän edistämiseen liittyviä hyviä asioita. Myös kuntien koko vaikuttaa, sekä kunnan tehtävät. Lisäksi kunnissa nähtiin myös asiantuntijuudessa olevan eroja.

*”Kuntien erilaisuus, erimitallisuus, [...] kuntien niinku tehtävä tänä päivänä niinku eroaa niin paljon toisistaan, toisilla on laaja tehtävä kenttä, toisilla vaan niinku aivan minimi vähennetyt lakisääteiset tehtävät...” (H11)*

Haastateltavista kolme näki myös informaatio-ohjaukseen liittyviä haasteita, esimerkiksi miten vastaanottaja ymmärtää ohjauksella annettun tiedon tai miten tieto ylipäätään ote-

taan vastaan. Haasteena nähtiin myös, miten informaatio viedään kuntiin. Lisäksi haastateltavista neljä toi esiin haasteena ihmisten asenteet ylipäätään tasa-arvon edistämisen suhteen, ohjaukseen, mutta myös tiedon vastaanottamiseen. Esimerkiksi yksi haastateltavista toi esiin, että osa ihmisistä on sitä mieltä, ettei valtiolle kuulu se, mitä kunnissa tehdään. Puolestaan toinen haastateltavista toi esiin, kuinka voidaan kokea velvoitteita olevan liikaa, minkä vuoksi tehdään tasa-arvosuunnitelma alta pois. Yhden haastateltavan mielestä informaatio-ohjaukseen liittyvänä haasteena voidaan myös pitää projektien lyhytjänteistä toimintaa, mikä johtaa siihen, että työ itsessään uusintaa ongelmia, koska samat ongelmat otetaan joka kerta esiin uudestaan.

*”...sukupuoliasiat ei kuitenkaan näy siellä, millä tavalla vaikkapa nyt sitten kuntia ohjeistetaan, ja tiedotetaan ja viestitään sinnepäin, että kyllä varmaan täs niinku informaation tarjoomisessakin Suomessakin olisi varmaan tekemistä.”* (H6)

*”...toteutuksen kannalta [...] niin kun asenteet, koetaan että tasa-arvo jo saavutettu ja se on niinku turhaa tehdä/käsitellä asiaa.”* (H13)

### 5.3. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamisen kehittäminen

Haastateltavilta kysyttiin miten sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjauskeinoja tulisi kehittää. Ohjauksen antamisen sukupuolten välisissä tasa-arvoasioissa ylipäätään nähtiin olevan tärkeää niin kuntiin kuten myös kuntien virkamiehille ja päätöksentekijöillekin. Yksi haastateltavista toi esiin, kuinka kehittäminen tulisi lähteä kunnan sisältä, koska heillä on itsehallinto-oikeus. Kaksi haastateltavista toi esiin, kuinka kuntien kanssa tehtävää yhteistyötä tulisi lisätä ja miettiä kehittämistä ylipäätänsä. Yksi haastateltavista toi esiin yleisesti tasa-arvon edistämiseen ajatuksen siitä, että muistettaisi myös tuoda esiin sitä, mikä on jo hyvää tällä hetkellä.

*”...ei oo niinku mitää yhteistyötä, meidän pitäis oikeesti miettiä, et miten tätä juttua saatais jotenki edistettyä, [...] kehitettyä”* (H14)

Kehittämisideoita tuli esiin kaikkiin kolmeen ohjauskeinoon liittyen. Kuusi haastateltavaa oli sitä mieltä, että resurssiohjausta tulisi kehittää. Resursseja tarvitaan lisään niin henkilöstöön, kuin rahallisia resursseja. Resursseihin vaikuttivat haastateltavien mielestä

se, kuinka tärkeänä sukupuolten välistä tasa-arvoa pidetään niin valtion kuin kunnankin taholta, mikä vaikuttaa resurssien kohdentamiseen. Resursseja nähtiin myös tarvittavan lainsäädännön kehittämiseen.

*”...korvamerkittyä resurssointia sitten valtionosuuteen tai muuhun rahoitukseen...” (H7)*

*”Taloudestahan se kaikki lähtee ilman muuta ja tuota sehän tietysti näkyy ensisijaisesti siellä henkilöissä, et silloin tulee olla niin kuin se riittävä henkilömitoitus, jotta sitten syntyy sitä informaatiota...” (H10)*

Yksi haastateltavista toi esiin kehittämisideana hyvin tasa-arvoa edistäneen kunnan palkitsemisen kerran vuodessa. Sillä voitaisiin motivoida kuntia tasa-arvotyöhön. Esimerkiksi palkitseminen voisi olla tasa-arvopalkinto, tai bonus joko rahana tai kunniana hyvin tehdystä tasa-arvotyöstä.

*”Voitaisko ajatella, että olisi joku bonus tai tasa-arvopalkinto vuosittain [...] siitä, että se kunta joka on esimerkillisemmin edellisen vuoden aikana toteuttanut sukupuolten välistä tasa-arvotyötä toiminnassaan, ni vaikka palkittas...” (H7)*

Normiohjaukseen, ennen kaikkea siihen liittyvään lakiin, nousi kehittämisideoita kymmeneltä haastateltavalta. Vastaukset vaihtelivat, eikä mikään yksi kehitysidea noussut yli muiden. Lain viranomaisvelvoitetta ja sen sisällön tietoisuutta ylipäätään toivottiin lisättävän neljän haastateltavan mielestä. Lakiin toivottiin muutoksia, lisäyksiä ja selvennyksiä. Lakiin toivottiin esimerkiksi vahvennusta, kuten pakotteita ja voimakkaampia velvoitteita tasa-arvosuunnitelman teosta. Pakotteita toivottiin myös mahdollisille tuleville maakunnille tasa-arvon edistämiseksi. Myös tasa-arvon toiminnan lisäämistä toivottiin lakiin vahvempana. Puolestaan selvennystä kaivattiin laissa esimerkiksi siihen, mitä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen on, ja se määritelmä tulisi yhden vastaajan mielestä pilkkoa osiin. Laajempaa moninaisuuden käsitteen avaamista laissa toivoi haastateltavista kaksi. Yksi haastateltavista toi esiin, että molemmat sukupuolet tulisi huomioida lainsäädäntöratkaisuissa ja kuinka kiintiö käytäntövelvoite tulisi olla automaattisesti huomioituna ja lisättynä, sillä kiintiöiden lisääminen ylipäätään muuttaisi ajattelua.

*”...vahvennettas tavallaan tasa-arvolain tän toiminnallisen tasa-arvosuunnitteluvetoitetta niin, että kuntien ja muitten viranomaisten tulisi oikeesti laatia kirjallinen tasa-arvosuunnitelma, millä tavoin ne edistää tasa-arvoa siellä omassa toiminnassa...” (H6)*

*”...kuntia tai tulevaisuudessa ehkä maakuntia, niin heitä pakotettas tai ohjattais tehokkaamin tasa-arvon edistämiseen sillä tavalla, että lakisäätöisesti velvotettas esimerkiksi virkamiehiä, joka vastais tasa-arvon edistämisestä kunnassa tai maakunnassa...” (H7)*

*”...totta kai se, että lakia noudatetaan, ja laista tiedotetaan ja sitä viranomaisvelvotetta tehdään tunnetuksi...” (H4)*

Yksi haastateltavista toi kehittämissideana esille tasa-arvopolitiikan toimeenpanoviraston, joka on tänä vuonna Ruotsiin perustettu. Virasto nähtiin järkevänä, mutta epärealistisena. Tärkeämpänä koettiin, että maakuntiin olisi sisällytettynä vastaavat asiat.

*”Ruotisissahan on Ruotsin hallitus just perustanut vuoden alusta sellasen viraston tasa-arvopolitiikan toimeenpanoon. Suomessakin voisi olla järkevää, mutta en pidä sitä realistisena, vaan pidän tärkeempänä, että se olis ehkä integroituna johonkin se esim uudet maakunnat, tähän on hyvä tilaisuus!” (H2)*

Informaatio-ohjaukseen liittyviä kehitysideoita toi esiin enemmistö, 12 haastateltavaa. Vastauksissa esiintyi runsaasti vaihtelevuutta. Neljän haastateltavan mielestä kouluttaminen nähtiin tärkeänä, niin valtion puolella kuin kunnankin puolella. Toinen haastateltavista toi esiin, kuinka sosiaali- ja terveysalan henkilöstön-, opettajien- ja peruskoulutuksessa olisi hyvä tuoda esiin moninaisuutta, jotta sitä huomioitaisiin enemmän. Myös opettajakoulutuksissa ja varhaiskasvatuksessa tulisi tuoda esiin sukupuolten välistä tasa-arvoa. Koulutuksen apuna koettiin tarvittavan koulutusmateriaaleja. Yksi haastateltava toi esiin, että kunnan lisäksi päätöksentekijöitäkin olisi syytä kouluttaa samalla materiaalilla kuin esimerkiksi oppilaitosten työntekijöitä

*”Ehkä sellasta niinku keskitettyä, yhteenkokoavaa kunnille suunnattua, vaikka nyt sitä info-ohjausta, jonkinlaista niinku koulutuskierron...” (H12)*

*”...vaikka nyt hallituksen tasa-arvo-ohjelmis on ollu [...] tasa-arvo-osaamisen lisääminen opettajakoulutuksessa, mut sitä pitäisi myös vahvistaa ja myös [...] varhaiskasvatuksen henkilöstössä...” (H13)*



Useamman haastateltavan mielestä ylipäättään sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvän tiedon antaminen ja asioiden tietoisuuden lisääminen oli tärkeää informaatio-ohjauksen kehittämisesä. Kun tasa-arvotietoa lisätään ja edistetään, voidaan haastateltavien mielestä paremmin puuttua kehitettäviin epäkohtiin viranomaisten toimesta. Informaation kohde piti haastateltavien mielestä miettiä, eli kenelle informaatio kohdistetaan ja miten se saavuttaa esimerkiksi kunnanjohtajat tai tulevat maakuntajohtajat ja miten se sieltä kulkee edelleen eteenpäin niin, että sukupuolten välinen tasa-arvo edistyisi. Yksi haastateltava koki, että viestintä pitäisi olla jatkuvaa, mutta valtavan tietotulvan vuoksi olisi kehitettävä keinoja tiedon perille saamiseksi. Tiedonvälityskanavat tulisi olla tuttuja ja hyviä, jotta tieto menisi perille. Kun asioista puhutaan, voidaan vaikuttaa myös asenteisiin sekä siihen että asia ymmärretään sekä otetaan vakavasti. Jo varhaiskasvatuksessa toivottiin asennemuutoksia sukupuolirooleihin. Se miten asiat ymmärretään ja sisäistetään, vaikuttaa sitten muutoksiin. Asennemuutoksia painotti kolme haastateltavaa.

*”Yleisesti, että se semmonen tasa-arvotiedon lisääminen, levittämien kaiken kaikkiaan on minust tärkeätä.” (H4)*

*”...kaikki tieto [...] menee paremmin, jos on semmoset tiedonvälityskanavat, jotka jo kohderyhmät tuntee [...] siihen täytyy kiinnittää huomiota, että mietitään se kohderyhmä ja jos halutaan saavuttaa esim kunnanjohtajat.” (H2)*

Yksi haastateltavista toi esiin, kuinka valtionhallinnon tulisi ottaa aktiivisempi ote tiedotus-, valistus- ja mainoskampanjoissa. Haastateltavien mielestä valtion tulisi tehdä kuntien kanssa kehittämishankkeita, kampanjoita, koulutuskiertoja ja lisäksi kunnille olisi hyvä tehdä yksi yhteinen tietomateriaali, jossa asiat olisivat koottuna. Myös toinen haastateltavista toi esiin, kuinka tietoa olisi syytä yhdistää. Yksi haastateltava toi esiin peruskirjan, jonka jo osa kunnista on kirjoittanut, mikä voisi toimia hyvänä pohjana tai jokin sopimusmalli tai tarkistuslistasapluuna. Myös toinen haastateltava toi esiin hyvien käytäntöjen mallin yhtenä kehitysideana. Yksi haastateltava toi kehitysideana esiin nettisivut, joissa olisi koottuna kuvia, oppaita ja ohjeistuksia, mutta samalla toi esiin, ettei jokainen edistävä taho tekisi samoja asioita.

*”...kunnat kaipaisi ehkä semmosta niinku asioiden niputtamista, eli kun mennään kuntiin [...] kouluttamaan tai tehään materiaaleja niin se olis hyödyllistä, että se*

*materiaalit tai koulutus käsittelis myös niitä kaikkia kunnille kuuluvia tasa-arvotyön elementtejä tai tasa-arvotyön edistämismittareita [...] vaan että se ei olisi niinku jostain yhdestä palasesta [...] voi jäädä kunnille semmonen vaikutelma, että okei tää on tärkeää, mutta niitä muita ei ehkä tarvii tehdä...” (H12)*

Haastateltavista kaksi näki kehitysideana mittarit/mittaamisen, joiden avulla tasa-arvon toteutumista voidaan mitata ja samaten kaksi vastaajaa näki ohjauskeinojen seurannan yhtenä kehittämisideana.

*”...sitten me tarvitaan mittareita sitten myös niinkun tasa-arvoisen kohtelun, tasapuolisen kohtelun toteuttamiseksi...” (H10)*

#### 5.4. Maakunta- ja soteuudistuksen vaikutukset sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamiseen

Haastattelussa kysyttiin, miten haastateltavat näkivät mahdollisen maakunta- ja soteuudistuksen vaikutukset sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamiseen. Vastaukset vaihtelivat sen mukaan, nähtiinkö uudistus uhkana vai mahdollisuutena tai ylipäättään positiivisesti vai negatiivisesti. Haastateltavista puolet näki uudistuksen samaan aikaan sekä uhkana, että mahdollisuutena. Loppujen lopuksi enemmistö suhtautui uudistukseen pessimistisesti, vaikka mahdollisuuksia ja positiivista muutosta toivottiin. Mahdollisuutena nähtiin ohjauksen voivan olla voimakkaampaa, koska uudistuksessa voidaan rakentaa uusia tasa-arvorakenteita sekä ohjaamisen keskittäminen on helpompaa, kun on mahdolliset 18 maakuntaa. Hyvänä asiana nähtiin se, jos maakunnat miettivät etukäteen, ketkä vastaavat tasa-arvoasioista. Uhkana puolestaan nähtiin säästöpainet, tai se muistetaanko huomioida tasa-arvoasioita ja pidetäänkö asiaa ylipäättään tärkeänä.

*”...se on mahdollisuus, mutta se on myös uhka siinä mielessä, että siinä on niin paljon kaikkea mitä pitäis tehdä ja sitten muistetaanko sitä etenkään [...] valitettavasti en oo kauheen optimistinen, että siinä isossa myllerryksessä muistettas” (H5)*

Kaksi haastateltavista näki mahdollisen sote- ja maakuntauudistuksen tuovan pelkkää huonoa, mutta puolestaan kaksi vastaajista näkivät pelkästään mahdollisuutena. Vastaajat uskoivat, että sukupuolten välisen tasa-arvon tila ja sen ohjaaminen menee huonompaan

suuntaan ja siihen suhtauduttiin kriittisesti. Mahdollisuutena puolestaan nähtiin se, että kun toimitaan mukana uusien maakuntien muodostumisessa, voidaan siihen vaikuttaa. Toinen haastateltavista näki tiukentuvan rahoituksen tuomat ohjausmahdollisuudet positiivisena sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Yhteistyö maakuntien kanssa voisi molempien haastateltavien mielestä lisätä ohjausta ylipäätään ja toisen mielestä informaatio-ohjauksen mahdollisuuksia.

*” Täytyy tietenkin sanoa, että pelottaa, että kaikki asiat menee huonompaan suuntaan tämän uudistuksen suhteen. [...] En nää kovin positiivisena tätä näkymää.”* (H7)

*”Kyllä me otetaan [...] mahdollisuutena tasa-arvon edistäminen näissä uusissa maakunnissa, joita sit tulee olemaan 18, niin tota kun ne rakennetaan alusta alkaen niin voi olla, että niihin saadaan sit sellaset ohjauskeinot sinne sisälle”* (H2)

Puolestaan kaksi haastateltavaa näki sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaimisen mahdollisessa tulevassa sote- ja maakuntauudistuksessa neutraalina, ja pysyvän samana.

*”Mä itseasias pidän sitä hyvin neutraalina asiana...”* (H10)

*”Ellei sitä erityisesti oteta yhdeksi aktiiviseksi teemaksi, mitä en oo huomannut ni tuskin se niinku mitää radikaalisti muuttaa, mut ei varmaankaakaan huonnonakaan. Luulen, että se aika lailla säilyy ennallaan.”* (H8)

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä luvussa vastataan empirian ja teorian pohjalta tutkimuksen neljään tutkimuskysymykseen. Tämän lisäksi viimeisessä alaluvussa pohditaan tutkimuksen merkittävyyttä ja hyödynnettävyyttä sekä tuodaan esiin jatkotutkimusaiheita. Tutkimuksen tarkoituksena oli aiemmin tehdyn tutkimuksen ja kerätyn empiirisen aineiston myötä saada tietoa siitä, miten sukupuolten välinen tasa-arvo näyttäytyy Suomessa ja miten sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä ohjataan kuntiin.

### 6.1. Sukupuolten välinen tasa-arvo ja sen näyttäytyminen Suomessa

Aiempien tutkimusten mukaan sukupuolten välisellä tasa-arvolla tarkoitetaan oikeudenmukaisuutta, mihin sisältyy ajatus ihmisten oikeudenmukaisesta kohtelusta (Fleming & McNamce 2005: 139), eikä ketään syrjitä, jonka avulla yhtäläisiin oikeuksiin pyritään (Calàs & Smircich 1996: 222; 2006: 290; Kuusipalo 2002: 212). Kuusipalo (2002: 212–214) on tuonut tutkimuksessaan esiin sukupuolten välisen tasa-arvon käsitteeseen samantyyppisiä, erilaisuuden ja moninaisuuden näkökulmat. Tasa-arvo ja sukupuolten tasa-arvo ei ole yksiselitteinen käsite (Kuusipalo 2002: 208; Beer 2009: 213, 217). Tämän tutkimuksen tuloksista ilmeni sukupuolten tasa-arvon käsitteeseen kuuluvan tasapuolinen kohtelu, tasapuolisuus, samassa asemassa oleminen sekä samantyyppiset oikeudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet. Enemmistö haastateltavista toi esiin yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet määriteltäessä sukupuolten välistä tasa-arvoa. Näin ollen tulosten pohjalta voi todeta tasa-arvon olevan moninainen käsite, joka sisältää aiempaan Kuusipalon tutkimukseen pohjautuvat kolme näkökulmaa.

Julkusen (2010: 74) mukaan Suomea on pidetty tasa-arvon esimerkkimaana, jossa tasa-arvo on toteutunut tai lähestulkoon toteutunut. Hänen mukaansa siitä on ollut merkkiä esimerkiksi Suomen oleminen melko tasa-arvoinen yhteiskunta sekä tasa-arvovertailutalot. Kuitenkin monessa tutkimuksessa tulee esiin, kuinka sukupuolten välinen tasa-arvo ei kuitenkaan toteudu edistämisestä huolimatta (Lämsä & Louvrier 2014: 36). Tasa-

arvon osittaisesta saavuttamisesta huolimatta kaikkia tasa-arvoasioita ei ole ratkaistu, kuten naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja palkkatasa-arvoa (Jokinen 2012: 72).

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan enemmistö vastaajista vertaili Suomen sukupuolten välisen tasa-arvon tilaa kansainvälisesti, jolloin se nähtiin hyvänä. Kuitenkin enemmistö toi esiin, kuinka sukupuolten välisessä tasa-arvossa on vielä paljon tehtävää Suomessa. Enemmistö myös toi sukupuolten välisen tasa-arvon tilaa Suomessa ongelmien kautta, ainoastaan kaksi haastateltavista määritteli tilaa sen kautta, mikä meillä on jo hyvää. Samoja ongelmia nähtiin kuin aikaisemmissa tutkimuksissa. Ongelmina nähtiin palkkatasa-arvon epätasaisuus, perhepoliittiset asiat, kuten hoivavapaiden epätasaisuus, työssä olevat tasa-arvoon liittyvät ongelmat, naisiin kohdistuva väkivalta, lähisuhdeväkivalta, miesten alempi terveystaso ja syrjäytymisongelmat, koulutuserot, sukupuolirooleihin liittyvät ajatukset ja segregatio, eli työtehtävien jakautuminen sukupuolen mukaan.

Sukupuolten välinen tasa-arvo ei ole pysyvä tila ja jotta se saavutetaan ja saadaan pidettyä yllä sekä kehitettyä sitä, tarvitaan kaikenlaista toimintaa monella eri tasolla, kuten esimerkiksi poliittista päätöksentekoa. (Horelli & Saari 2002: 50.) Tasa-arvon tilaa ei nähty myöskään tämän tutkimuksen mukaan pysyvänä, minkä vuoksi voidaan päätellä, ettei sukupuolten välisen tasa-arvon tilaa nähdä lopullisesti saavutettuna. Haastateltavia pyydettiin myös erittelemään miltä sukupuolten välisen tasa-arvon tila näyttää kunnissa, ja pitkälti tulokset olivat samanlaisia kuin Suomessa, mutta kuntien kohdalla esiin tuli spesifimmin kuntien päätöksenteko, työpaikat ja esimerkiksi segregatio, eli töiden jakautuminen sukupuolten mukaan. Tulosten pohjalta voi todeta, että ongelmia on edelleen sukupuolten välisessä tasa-arvon tilassa Suomessa sekä kunnissa.

## 6.2 Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaaminen, haasteet ja kehittämisideat

Valtio antaa kunnille ohjausta, eli valtionohjausta, ja se kuuluu hallintoon. Ohjaavia tahtoja on puolestaan monia ja ohjaus voi toteutua eri hallintojärjestelmien osien kautta. (Heinämäki 2012: 83; Oulasvirta ym. 2002: 22.) Valtio ohjaa kuntia tiedonvälityksellä,

resurssien kohdentamisella ja normien antamisella (Heinämäki 2012: 6). Ohjausmallijatteluissa ohjauskeinot valtiolta kuntiin jaetaan yksinkertaistetusti normiohjaukseen, resurssiohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Ahlsted ym. (1977) ja Lundquist (1977: 13–14) tuovat esiin, kuinka kokonaisuudesta on haastavaa erottaa yhtä ohjausmekanismia tai sitä, miten se toimii. Tutkimustuloksista ilmeni, että ohjauskeinoja oli haastavaa nimetä yleisellä tasolla etenkin niiden varsinaisilla nimillä. Kukaan haastateltavista ei osannut nimetä kaikkia kolmea ohjauskeinoa samanaikaisesti, mutta normiohjaus oli selkeästi tutuin, minkä kaikki osallistujat nimesivät tuomalla esiin lainsäädännön. Tuloksista nousi esiin käsite pehmeät ohjauskeinot, joilla vastaajat tarkoittivat informaatio-ohjausta ja resurssiohjausta. Tuloksista voidaan päätellä, että ohjaus on käsitteenä monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä, kuten myös teoriassa tuodaan esiin. Herää myös kysymys, onko ohjaus niin juurtunut toimintatapa, ettei sitä nähdä varsinaisena ohjaamisena.

Informaatio-ohjaus voi olla niin suullista kuin kirjallistakin. Informaatiolla pyritään saamaan tietoa kuntiin, jotta kunnissa voidaan kehittää toimintaa. Lisäksi informaatio-ohjauksen avulla voidaan lisätä sekä osaamista että tietoa. Informaatio-ohjauksen tyypillisiä muotoja ovat koulutus, tutkimus/tilastotieto, rekisteritieto, suositukset/oppaat ja julkaisujen laadinta sekä tiedottaminen. (Stenvall & Syväjärvi 2006: 17–19.) Lisäksi esimerkiksi arvioinnit (Stenvall & Virtanen 2012: 15) ja linjaukset, kehittämishankkeet, sekä tiedotuskampanjat (Tala 2014: 44). Haastateltavista enemmistö toi esiin suositukset, ohjeistukset ja oppaat sekä erilaiset hankkeet sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Näiden lisäksi nousi esiin erilaiset tietojen koontisivut internetissä, ohjelmat, kampanjat, koulutus, tapahtumat, toiminta kuten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Tutkimustuloksista voidaan päätellä, että teoriassa nousseet informaatio-ohjauksen välineet ovat olennaisia välineitä myös sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamisessa. Lisäksi voidaan todeta, että sukupuolten välisen tasa-arvon edistämässä käytetään eniten informaatio-ohjausta.

Resurssiohjauksen keinoja ovat hallinnonalakohtaiset talousarvio- ja toimintasuunnitelmat, talousarviomenettely sekä valtionapujärjestelmä (Mäki 2004: 129). Oulasvirta ym. (2002: 25–27; Vedung 1998: 44, 47) toivat esiin kannustavia resurssiohjauksen keinoja, joita ovat avustukset ja tuet, jotka voivat olla rahallista tukea tai palveluiden muodossa

annettavaa tukea, kuten esimerkiksi terveydenhuolto- tai päivähoitopalvelut. Tutkimuksessa nousi esiin, ettei resurssiohjausta nähty kovinkaan yleisenä ohjauskeinona tai sitä ei tiedetty olevan laisinkaan käytössä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Erilaiset rahoitukset, kuten rakennerahastot, hankerahastot ja kehittämishankerahastot olivat tiedetyimpiä resurssiohjauksen välineitä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Tuloksista voidaan todeta, että resurssiohjaus nähdään pehmeänä ohjauskeinona, eikä se ole kovin suuressa roolissa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi, lukuun ottamatta rahoituksilla ohjaamista.

Normiohjaus sisältää lait, asetukset, määräykset, säädökset ja perustuslailliset oikeudet. Säästöjen ja määräysten tarkoituksena on saada ihminen tai organisaatio toimimaan määrättyllä tavalla. (Heinämäki 2012: 91; Ks. myös Hansson 2002: 15.) Lisäksi normiohjaus voi olla totaalisia kieltoja, määrättyissä tilanteissa olevia kieltoja (sallivat poikkeuksia), hyväksyttäviä sääntöjä tai toimia, jotka ovat ilmoituksenvaraisia (Oulasvirta ym. 2002: 24). Kaikki haastateltavat toivat esiin lainsäädännön sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi, mikä yhtyy teorian tietoon. Lisäksi esiin tuli tasa-arvosuunnitelma, sukupuoli-kiintiöjakauma, perustuslain tuomat velvoitteet sekä muut lain velvoitteet. Säädökset ja määräykset tulivat esiin ainoastaan yhden haastateltavan toimesta. Tuloksista voidaan todeta, että sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi kovaksi ohjauskeinoksi voidaan luokitella normiohjaus. Varsinaisia normiohjauksen välineitä tulosten mukaan ovat laki, säädökset ja määräykset.

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ilmenee haasteita (Salmi 2003: 407). Stenvallin ja Syväjärven (2006: 23, 36, 50) tutkimuksen mukaan haasteena informaatio-ohjauksessa nähtiin se, ettei sitä nähdä vaikuttavana, ja haasteena nähtiin myös se, miten tieto saadaan kuntiin. Syynä nähtiin informaation yksisuuntaisuus, kun puolestaan kaksisuuntainen vuorovaikutus voisi tuoda toivottuja tuloksia. Vapaus saattaa olla yksi syy siihen, ettei kunnissa toimita toivotulla tavalla, tai se ettei tietoa osata soveltaa tai se nähdään puutteellisena (Jalonen 2008: 2, 5). Tämän tutkimuksen tulosten mukaan sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaukseen liittyi haasteita kaikissa ohjauskeinoissa. Haasteena oli yleisellä tasolla kuntien erot riippuen kunnan koosta ja siellä olevista tasa-

arvontyöntekijöistä. Ylipäättään sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjauskeinoista ajateltiin, etteivät ne ole riittäviä. Ohjauskeinot nähtiin liian keveinä, mikä yhtyy Pyykkösen (2016: 43) tutkimustuloksiin, joissa myös tuotiin esiin normiohjauksen olevan löysää ja informaatio-ohjauksella ei ole tarpeeksi vaikutusmahdollisuuksia. Muun muassa resursseja ei ole tarpeeksi, kuten rahallisia, aikaa sekä henkilöresursseja. Lakia ei myöskään tunneta riittävästi kunnissa, eikä sitä ja sen velvoitteita noudateta, esimerkiksi tasa-arvosuunnitelmien tekemisessä riittävästi. Informaatioon liittyviä haasteita nähtiin siinä, miten tieto vastaanotetaan ja ymmärretään, sekä miten tieto viedään kuntiin ja millaiset ovat ohjaajien ja ohjattavien asenteet.

Tutkimustuloksista nousi myös monia kehittämisideoita kaikkiin ohjauskeinoihin. Resursseja kaivattiin lisää sekä henkilöstöresursseihin että rahallisiin resursseihin. Palkitsemiskäytäntö voisi toimia myöskin yhtenä resurssiohjauksen kehitysideana. Enemmistö toi kehitysideoita esiin normiohjaukseen, ennen kaikkea lakiin. Lain tunnettavuutta oli tulosten mukaan lisättävä, ja lainsäädäntöön tulisi tehdä muutoksia, selvennyksiä sekä lisäyksiä, kuten esimerkiksi kovempia velvoitteita tasa-arvosuunnitelmien tekemiseksi. Jopa tasa-arvopolitiikan toimeenpanovirasto voisi olla yksi ratkaisu paremman sukupuolten välisen tasa-arvon tilan saavuttamiseksi. Informaatio-ohjaukseen kehitysideoita toivat lähes kaikki haastateltavista. Muun muassa ylipäättään tasa-arvotiedon tuomista esiin tulisi lisätä, ja tehdä materiaaleja ja kokoavia kunnille suunnattuja tietopaketteja. Tiedon ohjaukselliseen antamiseen ja sen saavuttamiseen tulisi myös keskittyä enemmän, sekä asenteisiin tulisi vaikuttaa. Lisäksi yhtenä kehittämisideana nähtiin valtionhallinnon aktiivisempi ote tiedotus-, valistus- ja mainoskampanjoissa. Yhteistyön lisäämistä valtion ja kunnan välille nähtiin myös tärkeäksi. Mittarit voisivat tulosten mukaan olla yksi kehitysidea sukupuolten välisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Tuloksista voidaan päätellä, että kaikkia ohjauskeinoja tulisi kehittää sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi.



### 6.3. Sote- ja maakuntauudistuksen tuomat haasteet ja mahdollisuudet tasa-arvon edistämisen ohjaamiseen

Mahdollisen tulevan sote- ja maakuntauudistuksen myötä tulevaisuudessa kuntien tilalla on maakunnat. Sote- ja maakuntauudistuksessa (2017) tuodaan esiin, että sote- ja maakuntauudistus antaa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämismahdollisuuksia. Jo uudistuksen valmistelussa olisi hyvä ottaa huomioon tasa-arvoasiat maakunnissa. Maakunnan strategiaan tuleekin sisällyttää tasa-arvonäkökulma. Tasa-arvon edistäminen tulee näkyä maakuntien organisaatioiden strategioissa ja toimintasuunnitelmissa. Tasa-arvo tulee näkyä niin maakuntien viranomaistoiminnassa sekä työpaikoilla. Maakunnat nähdään viranomaisina, joilla on velvoite edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Maakuntien tai sen liikelaitosten tehdessä päätöksiä, sukupuolten tasa-arvo tulee huomioida jo siinä vaiheessa. Tasa-arvotyöryhmien perustaminen nähdään olennaisena asiana uudistuksessa. Tasa-arvosuunnitelmia tulee maakuntien organisaatioiden tehdä, sukupuolikiintiöt huomioida ja esimerkiksi sotejärjestämislaissa lakipykälät tasa-arvon edistämisestä tulee huomioida. (Sote- ja maakuntauudistus 2017.)

Tuloksista ilmeni, että sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaaminen mahdollisessa tulevassa sote- ja maakuntauudistuksessa nähtiin niin mahdollisuutena kuin uhkanaakin. Se saatettiin nähdä pelkkänä uhkana tai pelkkänä mahdollisuutena. Se nähtiin myös samaan aikaan sekä uhkana että mahdollisuutena, mutta loppujen lopuksi enemmistö ajatteli lopputuloksen olevan enemmän pessimistinen kuin optimistinen. Mahdollisuutena nähtiin yhteistyö maakuntien kanssa, ja tiukentuvat ohjausrahoituksen tuomat hyödyt. Lisäksi keskittäminen koettiin helpompana, kun kyseessä on maakunnat. Puolestaan uhkana koettiin tasa-arvoasioiden unohtuminen kaiken muutoksen keskellä. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen vaikutukset saattavat olla myös neutraalit, eikä siihen ole tulossa muutosta.

Tuloksista voidaan päätellä, että ne vahvistavat tämän hetkistä tietoa, sitä että sote- ja maakuntauudistus voidaan nähdä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen mahdollisuutena. Uhkia ei selkeästi vielä ole nimetty, koska aihe on niin uusi, eikä tutkimustietoa

luonnollisesti ole. Ajatuksiin uhkista, mahdollisuuksista ja neutraalisesta kannasta voidaan ajatella vaikuttavan se, missä edistämistyötä tehdään, ja millaista yhteistyö on tähän mennessä ollut suhteessa mahdollisiin tuleviin uudistuksiin.

#### 6.4. Pohdinta

Mielestäni erittäin kiehtovaksi sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamisen tutkimisen teki yleinen ajatus Suomessa vallitsevasta tasa-arvosta sekä sukupuolten välisestä taa-arvosta. Tutkimusten valossa sukupuolten välinen tasa-arvo ei kuitenkaan aina toteudu. Tasa-arvoasioissa kohtaamme edelleen haasteita. Monet sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen keinot eivät ole riittäviä ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen on hyvin haastavaa. Vaikka esimerkiksi lainsäädäntö ohjaa kuntia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämässä, ei tasa-arvo siitä huolimatta toteudu teorian eikä tutkimustulosten mukaan. Voidaan siis todeta, että tutkimuksen empiria kytkeytyy vahvasti aiempaan sukupuolten välisen tasa-arvon tutkimuksiin ja ohjausta käsitteleviin tutkimuksiin. Tämän pro gradu -tutkielman kautta olen saanut syvällistä ymmärrystä sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja sen edistämisen ohjaamisesta.

Tämä tutkimus toimi eksploratiivisena eli kartoittavana tutkimuksena sukupuolten välisen tasa-arvon tilasta ja sen edistämisestä ohjauksellista näkökulmaa apuna käyttäen. Eksploratiivisella tutkimuksella tarkoitetaan alustavaa kartoitusta (Uusitalo 1991: 62). Kartoittavana tutkimusta voidaan ajatella siitä syystä, ettei tutkimus keskittynyt mihinkään tiettyyn kunnan toimintaan, vaan kohdistui laaja-alaisesti kuntiin. Tämä tutkimus toi uutta tietoa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamisen haasteista, sekä kehittämideoista ja lisäksi mahdollisia vaikutuksia tulevan sote- ja maakuntauudistuksen osalta. Tämän tutkimuksen myötä maakuntien kanssa yhteistyötä tekevien tahojen on mahdollista painottaa yhteistyötä sukupuolten välisen tasa-arvoasioiden osalta. Yhteistyön kehittäminen niin hallinnollisella tasolla kuin kunta/valtio -suhteessa on tämän tutkimuksen myötä mahdollista, koska tällöin yhteistyön tärkeyden merkitys voidaan oivaltaa paremmin. Lisäksi sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamista voidaan

tutkimustulosten myötä kehittää. Puolestaan mahdollisesti tulevat maakunnat voisivat tämän tutkimuksen myötä keskittyä omalta osaltaan tiedon vastaanottamiseen ja siten oman toiminnan kehittämiseen.

Jatkotutkimusaiheina voisi ajatella tutkittavan tietyn kunnan tai maakunnan tilaa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaamisen näkökulmasta. Lisäksi voisi kartoittaa esimerkiksi miten tietyssä kunnan toiminnassa, kuten esimerkiksi oppilaitoksissa, työnantajaorganisaatioissa tai kuntien päätöksentekoelementeissä voitaisiin edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja sen ohjaamista. Olisi kiinnostavaa tietää myös kuntanäkökulmasta, miten siellä esimerkiksi päätöksentekijät näkevät tämän ohjaussuhteen tai miten he sieltä käsin itse edistävät sukupuolten välistä tasa-arvoa. Näiden lisäksi, jos sote- ja maakuntauudistus toteutuu, niin sen myötä voitaisiin tutkia, miten sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaaminen toteutui.

## LÄHDELUETTELO

- Aaltio, Iris & Anu Puusa (2011). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa: Menetelmäviidakon raivaajat: Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan, 153–166. Toim. Anu Puusa & Pauli Juuti. Vantaa: Hansaprint.
- Ahlstedt, Leo, Iiro Jahnukainen & Juha Vartola (1977). Organisaatio ohjausjärjestelmän julkisessa hallinnossa. 2.painos. Helsinki: Weilin & Göös.
- Ahlstedt, Leo, Iiro Jahnukainen & Juha Vartola (1974). Organisaatio ohjausjärjestelmän julkisessa hallinnossa. Weilin & Göös, Helsinki
- Ahtela, Karoliina, Niklas Bruun, Pirkko K. Koskinen, Anja Nummijärvi & Jorma Saloheimo (2006). Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Arhinmäki, Paavo (2012). Miehestä on moneksi – Tulevaisuuden miespolitiikan haasteita. Teoksessa: Mieskysymys. Miesliike, -työ, -tutkimus ja tasa-arvopolitiikka, 25–29. Arto Jokinen toim. Tampere: Tampere University Press. Saatavissa 7.3.2018: [http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Backhans, Mona Cristina, Michael Lundberg & Anna Månsdotter (2007). Does increased gender equality lead to a convergence of health outcomes for men and women? A study of Swedish municipalities. *Social Science & Medicine* 63/2007. 6.3.2007, 1892–1903.
- Backhans, Mona Cristina, Bo Burström, Lars Lindholm & Anna Månsdotter (2009). Pioneers and laggards – Is the effect of gender quality on Health dependent on Context? *Social Science & Medicine*. 68/2009, 1388–1395.
- Beer, Caroline (2009). *Democracy and Gender Equality*. *St Comp Int Dev* 44, 212–227. Burlington: Springer Science.

- Belkaoui, Ahmed (1986). Handbook of management control systems. New York: Quorum Books.
- Benschop, Yvonne (2006) Of Small Steps and the Longing for Giant Leaps. Research on the Intersection of sex and Gender within Workplaces and Organizations. Teoksessa: Handbook of Workplace Diversity, 273–298. Toim. Alison M. Konrad, Pushkala Prasad & Judith K. Pringle. Lontoo: Sage.
- Borchorst, Anette (2001a). Mitä on institutionalisoitu tasa-arvo? Teoksessa: Tasa-arvoiset demokratiat? Sukupuoli ja politiikka Pohjoismaissa, 175–180. Toim. Christina Bergqvist, Anette Borchorst, Ann-Dorte Christensen, Viveca Ramstedt-Silén, Nina C. Raalum & AuXur Styrkárstóttir. Helsinki: Edita.
- Borchorst, Anette (2001b). Tasa-arvolainsäädäntö. Teoksessa: Tasa-arvoiset demokratiat? Sukupuoli ja politiikka Pohjoismaissa, 203–220. Toim. Christina Bergqvist, Anette Borchorst, Viveca Ramstedt-Silén, Nina C. Raalum & AuXur Styrkárstóttir. Helsinki: Edita.
- Brans, Marleen. & Stefan Rossbach (1997). The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy. Public Administration 75: 3, 417–439.
- Brunila, Kristiina (2009). Parasta ennen. Tasa-arvotyön projektitapaistuminen. Helsingin yliopiston kasvatustieteidenlaitoksen tutkimuksia 222. Helsinki: Helsingin Yliopisto.
- Calàs, Marta B. & Linda Smircich (1996). From the "Woman's" Point of View: Feminist Approaches to Organization Studies. Teoksessa: Handbook of Organization Studies, 218–257. Toim. Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy & Walter R. Nord. Lontoo: Sage.

- Calàs, Marta B. & Linda Smircich (2006). From the "Woman's Point of View" Ten Years Later: Towards a Feminist Organization Studies. Teoksessa: The Sage Handbook of Organization Studies, 284–346. Toim. Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence & Walter R. Nord. Lontoo: Sage.
- Chary, S. N. (2017). Gender Equality: A View From India. *Journal of Management Inquiry*. 26:1, 108–111. India: Sage.
- D'Agostino, Maria J. & Nicole M. Elias (2017). The Future of Women in Public Administration. *Administration & Society*. 49:1, 4–8. New York: Sage.
- Denhardt, Robert B. (1991). *Public Administration: an Action Orientation*. Pasific Grove Calif.: Brooks/Cole Publishing Company.
- Eydal, Guðný Björk, Ingólfur V. Gíslason, Tine Rostgaard, Berit Brandth, AnnZofie Du-vander & Johanna Lammi-Taskula (2014). Trends in parental leave in the Nordic countries: has the forward march of gender equality halted? *Teoksessa Community, Work & Family*, 18:2, 167–181. Routledge
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Esmark, Anders (2011). Systems theory. Teoksessa: *The Sage Handbook of Governance*, 91–106. Toim. Mark Bevir. Lontoo: Sage.
- Finlex. Hallituksen esitys 236/2006. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060236>.
- Fleming, Scott ja Mike McNamce (2005). The Ethics of Corporate Governance in Public Sector Organizations. *Theory and Audit. Public Management Review*. 7: 1, 135–144.

- Fontana, Andrea. & James Frey (2000). The Interview. From neutral Stance to Political Involvement. Teoksessa *Qualitative Research*, 695 – 1272. Toim. Norman Denzin & Yvonna Lincoln. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.
- Gapova, Elena (2016). Gender equality vs. Difference and what post-socialism can teach us. *Women's Studies International Forum* 59, 9–16. USA: Elsevier Ltd.
- Gori, Elena, Aberto Romolini & Silvia Fissi (2018). Local Authorities` Policies for disseminating gender equality. Evidence from Italy. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 50: pp, 38–53. Published 26.2.2018
- Hakala, Juha (2015). Toimivan tutkimusmenetelmän löytäminen. Teoksessa: *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: vinkkejä aloittelevalle tutkijalle*. Toim. Raine Valle & Juhani Aaltola. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Hansson, Aino-Inkeri (2002). Selvitys sosiaali- ja terveystalouden ohjauksesta ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 8/2002. Helsinki: STM. Saatavissa 27.2.2018 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/71344/TRM200208.pdf?sequence=1>.
- Harisalo, Risto, Timo Aarrevaara, Jari Stenvall & Petri Virtanen (2007). *Julkinen toiminta – Julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- Hartmann-Tews, Ilse. & Gertrud Pfister (2003). Women in sport in comparative and international perspective. Issues, aims and theoretical approaches. Teoksessa: *Sport and women. Social issues in international perspective*, 1–14. Toim. Ilse Hartmann-Tews & Gertrud Pfister. London & New York: Routledge.
- Heuru, Kauko (2000). Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimuskunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa. Tampere: Tampereen yliopisto.

Hearn, Jeff, Anna-Maija Lämsä, Ingrid Biese, Suvi Heikkinen, Jonna Louvrier, Charlotta Niemistö, Emilia Kangas, Paula Koskinen, Marjut Jyrkinen, Malin Gustavsson & Petri Hirvonen (2015). Tasa-arvon mahdollisuuksia avaamassa. NaisUrat-hankkeen loppuraportti. Helsinki: Hanken Sveska händelshögskolan. Saatavissa 25.5.2017: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152744/75\\_978-952-232-269-2.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152744/75_978-952-232-269-2.pdf?sequence=1).

Heinämäki, Liisa (2012). Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla, Tutkimus 75. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Hernes, Helga Maria (1987). *Welfare State and Woman Power*. Oslo: Norwegian University Press.

Hill, Michael & Peter Hupe (2011). *Implementing Public Policy*. 2nd ed. Los Angeles: Sage.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (1997). *Tutki ja kirjoita*. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

Holli, Anne Maria (2001) *Kiista naisten asemasta maanpuolustuksessa. Suomalainen taupaustutkimus. Teoksessa: Tasa-arvoiset demokratiat? Sukupuoli ja politiikka Pohjoismaissa, 245–260. Toim. Christina Bergqvist, Anette Borchorst, Viveca Ramstedt-Silén, Nina C. Raaum & AuXur Styrkársgottir. Helsinki: Edita.*



- Holli, Anne Maria (2003). *Discourse and Politics for Gender Equality in Late Twentieth Century Finland*. Acta Politica 23 Department of political Science. Helsinki: University of Helsinki.
- Holli, Anne Marie (2002). *Suomalaisen tasa-arvopolitiikan haasteet*. Teoksessa: *Tasa-arvopolitiikan haasteet*, 12–30. Toim. Anne Maria Holli, Terhi Saarikoski & Elina Sana. Porvoo: WSOY.
- Holstein, James A. & Jaber F. Gubrium (1997). *Active Interviewing*. Teoksessa: *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*, 113–129. Toim. David Silverman. Guildford: Biddles Ltd.
- Horelli, Liisa & Milja Saari (2002). *Tasa-arvoa valtavirtaan. Tasa-arvon valtavirtaistamisen menetelmiä ja käytäntöjä*. Selvityksiä 2002:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hovden, Jorid. (2006). *The gender order as a policy issue in sport. A study of Norwegian sports organizations*. NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research 14:1, 41–53.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim & Paul Weaver (2006). *Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*. *Review of Policy Research*. 23:1, 129-151.
- Huhta, Liisa, Minna Leinonen & Katja Uosukainen (2008). *Tasa-arvotyö kentällä: Kokeuksia pk-sektorista*. Teoksessa: *Tasa-arvotyön tasa-arvot – Kohti uutta työelämää? Tutkimuksen näköala työelämän kehitykseen*, 233–247. Toim. Tuula Heiskanen, Minna Leinonen, Anu Järvensivu & Simo Aho. Tampere: Tampere University Press.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2008). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen*. Helsinki: Talentum.

- Jalonen, Harri (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Artikkel. Informaatiotutkimus 27:2. Saatavissa 27.2.2018: <https://journal.fi/inf/article/view/608/499>.
- Jokinen, Arto (2012). Miehet osana tasa-arvokeskustelua ja politiikkaa. Teoksessa Mieskysymys. Miesliike, -työ, -tutkimus ja tasa-arvopolitiikka, 63–76. Arto Jokinen toim. Tampere: Tampere University Press. Saatavissa 7.3.2018: [http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Julkunen, Raija (2010). Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2012). Mieskysymys suomalaisen tasa-arvopolitiikan asialistalla. Teoksessa Mieskysymys. Miesliike, -työ, -tutkimus ja tasa-arvopolitiikka, 30–43. Arto Jokinen toim. Tampere: Tampere University Press. Saatavissa 7.3.2018: [http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Kaarakainen, Minna Susanna, Juha Kinnunen & Sari Rissanen (2010). Long-Waves of decentralization in public management. Case study of Finnish public health care. Poliittikan ja talouden tutkimuksen laitos. Kuluttajatutkimuskeskus, 29–40.
- Kananen, Jorma (2008). Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisu 93. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Kantola, Johanna & Kevät Nousiainen (2008). Pussauskoppiin? Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien yhtenäistämistä. Naistutkimus-Kvinnoforskning 21:2, 6–20.

Kantola, Johanna, Kevät Nousiainen & Milja Saari (2012). Tasa-arvosta ja sen lukemisesta toisin. Teoksessa Tasa-arvo toisin nähtynä, Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen, 7–27. Toim. Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Kuntalaki 410/2015. Saatavissa 22.2.2018 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>.

Kuntaliitto (2016). Kunnat sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäjinä. Julkaistu 24.11.2016. Saatavissa 10.3.2018: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/kunnat-sukupuolten-tasa-arvon-ja-yhdenvertaisuuden-edistajina>.

Kuntaliitto (2017). Sote-uudistuksen vastuuvalmistelijat 12.10.2017. Saatavissa 22.2.2018 <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/sosiaali-ja-terveysasiat/sote-uudistuksen-vastuuvalmistelijat>.

Krippendorff, Klaus (2013). Content Analysis: An Introduction to Its Methodology. Los Angeles: Sage.

Kuusipalo, Jaana (2002). Mikä on tasa-arvo, jota tasa-arvopolitiikka tavoittelee? Teoksessa: Tasa-arvopolitiikan haasteet, 208–220. Toim. Anne Maria Holli, Terhi Saarikoski & Elina Sana. Porvoo: WSOY.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986. Saatavissa 21.2.2018 <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/1986/19860609?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20naisten%20ja%20miesten%20tasa-arvosta>.

Laki naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain muuttaminen 1329/2104. Saatavissa 15.6.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141329>

- Leinonen, Minna & Tuula Heiskanen (2011). Työkonferenssin soveltaminen sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Teoksessa: Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa, Aikuiskasvatuksen 49. vuosikirja, 246–275. Toim. Anneli Eteläpelto, Tuula Heiskanen ja Kaija Collin. Vantaa: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura.
- Lemaire, Donald (1998). The stick: Regulation as a tool of government. Teoksessa: Carrot, Sticks & Sermons. Policy instruments & Their Evaluation, 59–76. Toim. Marie-Louise Bemelmans-Videc & Rist, Ray C & Vedung, Evert. Transaction Publishers. New Jersey: New Brunswick.
- Lombardo, Emanuel, Petra Meier & Mieke Verloo (2009). The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policymaking. Studies in European Political science. New York: Routledge.
- Luhmann, Niklas (1997). Limits of steering. Theory, Culture & Society. 14:1, 41–57. London: Sage.
- Lundquist, Lennart (1972). Means and goals of political decentralization. Studendlitteratur. Lund political studies. Malmö: Nordens boktryckeri.
- Lundquist, Lennart (1977). Förvaltningen i det politiska systemet. Studentlitteratur. Malmö: Andra upplagen Tryckeri ab norden.
- Lämsä, Anna-Maija & Jonna Louvrier (2014). Työpaikan tasa-arvo on vastuullisuutta. Yritysetiikka 6:1 28–39. Saatavissa 30.5.2017 <https://eben--net-fibin.directo.fi/@Bin/17dafb489b0a462e15ae3883afb183e1/1496131765/application/pdf/170959/yritysetiikka-2014-01.pdf>.
- Mason, Jennifer (2002). Qualitative Researching. London: Sage Publications.

- Mehde, Veith (2006). Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms. *Law & Policy*, Vol 28, No 2. 4/2006. 164–181.
- Merton, Robert, Marjorie Fiske & Patricia Kendal (1990). *The focused Interview: a Manual of Problem and Procedures*. New York: Free Press.
- Musgrave, Richard A. 1956. A Multiple Theory of Budget Determination. *Finanzarchiv N. F.* 17 (1956 / 1957) heft 3. 333–343.
- Mustakallio, Sinikka & Milja Saari (2002). Tasa-arvotyö työpaikoilla tasa-arvokonsultin näkökulmasta. Teoksessa: *Tasa-arvopolitiikan haasteet*, 165–188. Toim. Anne Maria Holli, Terhi Saarikoski & Elina Sana. Porvoo: WSOY.
- Mäki, Tiina (2004). *Laadun informaatio-ohjauksen haasteet. Hoitohenkilökunnan ja laatusuosituksen laadulle antamien merkitysten harmonisuus ja ristiriitaisuus. Akateeminen väitöskirja*. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Möttönen, Sakari (2014). *Sosiaali- ja terveystalouden uusi ohjausjärjestelmä. Kuntaliiton verkkojulkaisu*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavissa 24.1.2018 [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=3077](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3077).
- Niiranen, Vuokko (2010). *Hallinto ja ohjaus*. Teoksessa: *Hyvinvointipolitiikka*, 90–106. Toim. Pauli Niemelä. 1. painos. Helsinki: WSOY Pro Oy.
- Niiranen, Vuokko (2013a). *Kunta-valtio -suhde ja ohjauksen monet muodot*. Teoksessa: *Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta – juhla-julkaisu*, 33–39. Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2013. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Niiranen, Vuokko (2013b). *Sosiaali- ja terveystalouden ohjausympäristöt ja ohjausmekanismit*. Teoksessa: *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä*, 207–215. Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi, acta

wasaensia 277, sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. Toim. Seija Ollila & Harri Raisio. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Niiranen, Vuokko, Alisa Puustinen & Joakim Zitting (2012). Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteellisen uudistamisen ohjausmenetelmät. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 40: 4, 364–384.

Niiranen, Vuokko, Alisa Puustinen, Joakim Zitting & Juha Kinnunen (2013). Sosiaali- ja terveyspalvelut kunta- ja palvelurakenne uudistuksissa. *Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia* no 25. Kuntaliiton verkkojulkaisu. 1.painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Nousiainen, Kevät & Anu Pylkkänen (2001). Sukupuoli ja oikeuden yhdenvertaisuus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Nyholm, Inga (2011). Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi, 128–140. Teoksessa: *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Toim. Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Acta nro 224. Suomen Kuntaliitto.

O`Cinneide, Colm (2005). Positive Duties and Gender Equality. *International Journal of Discrimination and the Law*. 8: pp, 91–119. London: Univercity College, A B Academic Publishers.

Onwen-Huma, Hanna (2012). Mitä on sukupuolinäkökulman vartavirtaistaminen. Teoksessa *Mieskysymys. Miesliike, -työ, -tutkimus ja tasa-arvopolitiikka*, 55–60. Arto Jokinen toim. Tampere: Tampere University Press. Saatavissa 7.3.2018: [http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

- Oulasvirta, Lasse (1992). Kunta, valtio ja talous. Kunallistieteiden laitoksen julkaisuarja 1. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Oulasvirta, Lasse, Jukka Ohtonen & Jari Stenvall (2002). Kuntien sosiaali- ja terveystalveluiden ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveystalveluministeriön julkaisu 19. Helsinki: STM.
- Pakarinen, Auri (2012). Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Joensuu: Itä-Suomen Yliopisto
- Parvikko, Tuija (1991). Conceptions of Gender Equality: Similarity and Difference. Teoksessa: Equality politics and gender, 36–51. Toim. Elizabeth Meehan & Selma Sevenhuijsen (1991). London: Sage.
- Patton, Michael Quinn. (2002). Qualitative Research & Evaluation Methods. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.
- Perustuslaki 773/1999. Saatavissa 22.2.2018 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki%201999>.
- Puusa, Anu & Pauli Juuti (2011). Mitä laadullinen tutkimus on? Teoksessa: Menetelmäviidakon raivaajat: Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan, 47–57. Toim. Anu Puusa & Pauli Juuti. Vantaa: Hansaprint.
- Pylkkänen, Anu (2012). Muodollisen tasa-arvon pitkä historia ja sen sisäänrakennetut erot. Teoksessa Tasa-arvo toisin nähtynä, Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasaarvoon ja yhdenvertaisuuteen, 57–72. Toim. Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

- Pyykkönen, Teijo (2016). Yhdenvertaisuus ja tasa-arvotyö valtion liikuntapolitiikassa. - taustaselvitys valtion liikuntaneuvostolle ja sen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvojaostolle. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2016:1. Helsinki: Liikuntatieteellinen seura. Saatavissa 8.3.2018: [http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/396/VLN\\_YT\\_FINAL.pdf](http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/396/VLN_YT_FINAL.pdf).
- Rao, Nitya (2017). Assets, Agency and Legitimacy: Towards a Relation Understanding of Gender Equality Policy and Practice. *World Development* 95: pp, 45-45. Norwich: Elsevier Ltd.
- Räsänen, Leila (2002). Hallituksen tasa-arvopolitiikkaa tekemässä. Teoksessa: Tasa-arvopolitiikan haasteet, 100–127. Toim. Anne Maria Holli, Terhi Saarikoski & Elina Sana. Porvoo: WSOY.
- Saari, Milja (2012). Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategiana. Teoksessa: Tasa-arvo toisin nähtynä, Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen, 175–197. Toim. Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Salmi, Minna (2003). Mitä tekemistä sukupuolten tasa-arvolla on asiantuntijaorganisaation työssä? *Yhteiskuntapolitiikka: YP* 68:4, 407–416. Helsinki: Stakes. Saatavissa 30.5.2017: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100350/034salmi.pdf?sequence=1>.
- Salminen, Ari (2002). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. 6.painos. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus. Edita Prima Oy.
- Savtscenko, Ritva (2002). Saavuttamaton tavoite? Näkökulmia työelämän tasa-arvoon. Teoksessa: Tasa-arvopolitiikan haasteet, 189–206. Toim. Anne Maria Holli, Terhi Saarikoski & Elina Sana. Porvoo: WSOY.



Sisjord, Mari Kristin, Kari Fasting, & Trond Svela Sand (2017). The impact of gender quotas in leadership in Norwegian organized sport. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 9:3, 505–519.

Squires, Judith (1999). *Gender in Political Theory*. Cambridge: Polity Press.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012). Hallituksen tasa-arvo-ohjelma. Regeringens jämställdhetsprogram. 2012–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016a). Tasa-arvolaki 2015. Sosiaali- ja terveysministeriön esite. 3.painos. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016b). Tasa-arvoa etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön esite. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sote- ja maakuntauudistus (2017). Hallituksen reformi. Faktalehti 3/2017. Sukupuolten tasa-arvo sote- ja maakuntauudistuksessa. Saatavissa 12.3.2018: [http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2276991/Faktalehti\\_Tasa-arvo+sote-+ja+maakuntauudistuksessa+3\\_2017.pdf/e83a5102-ba91-4344-8ab1-ac902063d92c](http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2276991/Faktalehti_Tasa-arvo+sote-+ja+maakuntauudistuksessa+3_2017.pdf/e83a5102-ba91-4344-8ab1-ac902063d92c).

Stenvall, Jari & Antti Syväjärvi (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. *Tutkimukset ja selvitykset*, 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Stenvall, Jari & Petri Virtanen (2012). Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Ståhle, Pirjo. & Tuomo Kuosa (2009). Systemien itseuudistuminen – uutta ymmärrystä kollektiivien kehittämiseen. Saatavissa 20.2.2018 [https://www.researchgate.net/publication/230791929\\_Systemien\\_itseuudistuminen\\_-\\_uutta\\_ymmarrysta\\_kollektiivien\\_kehittamiseen](https://www.researchgate.net/publication/230791929_Systemien_itseuudistuminen_-_uutta_ymmarrysta_kollektiivien_kehittamiseen).

- Suominen, Sakari & Hanna Lintula (2013). Aluetason terveystaloudellinen politiikka. Teoksessa: Terveystalouden perusta ja käytännöt, 109–113. Toim. Marita Sihto, Hannele Palo-  
suo, Päivi Topo, Lauri Vuorenkoski & Kimmo Leppo. Tampere: Terveystalouden- ja  
hyvinvoinninlaitos.
- Säkijärvi, Maija, Sinikka Mustakallio, Marja-Leena Haataja, Eija Leinonen, Inkeri Tan-  
hua & Pia Sevelius (2011). Tasa-arvosta laatua ja vaikuttavuutta julkiselle sekto-  
rille. Opas kuntien ja valtion alue- ja paikallishallinnon palveluihin ja toimintoi-  
hin.
- Tala, Jyrki (2012). Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Helsinki: Hakapaino OY.
- Teperi, Juha (2004). Kuka saa terveystaloudellisia palveluita? Teoksessa: Sosiaali- ja terveydenhuollon  
palvelukatsaus 2005, 106-120. Toim. Matti Heikkilä & Milla Roos. Helsinki, Sta-  
kes.
- Tiainen, Tarja (2014). Haastattelu tietojenkäsittelytieteen tutkimuksessa. Informaatiotie-  
teiden yksikön raportteja 25/2014. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa  
31.5.2018: [https://www.uta.fi/sis/reports/index/R25\\_2014.pdf](https://www.uta.fi/sis/reports/index/R25_2014.pdf).
- Tiessen, Rebecca & Krystel Carrier (2015). The erasure of "gender" in Canadian foreign  
policy under the Harper Conservatives: the significance of the discursive shift  
from "gender equality" to "equality between women and men". *Canadian Foreign  
Policy Journal*. 21: 2, 95–111. Routledge: Canada.
- THL (2017a) Tasa-arvotoimijat. Päivitetty 24.3.2017. Saatavissa 9.3.2018:  
<https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-edistaminen/toimijat>.
- THL (2017b). Tasa-arvopolitiikka. Päivitetty 8.9.2017. Saatavissa 9.3.2018:  
[https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-edistaminen/tasa-arvopoli-  
tiikka](https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-edistaminen/tasa-arvopoli-<br/>tiikka).

Thomas, Geoffrey (2000). *Introduction to Political Philosophy*. Lontoo: Duckworth.

Tiessen, Rebecca & Krystel Carrier (2015). The erasure of "gender" in canadian foreign policy under the Harper Conservatives: the Significance of the discursive shift from "gender equality" to "equality between women and men". *Canadian Foreign Policy Journal* 21: 2, 95–111. Canada: Routledge. XXX EI VIELÄ TEKSTISSÄ

Tikkanen, Sarianne, Riina Antikainen, Petrus Kautto & Hanna Salmenperä (2018). *Kat-  
saus kiertotalouden mahdollisiin taloudellisiin ohjauskeinoihin*. Valtioneuvoston  
selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2018. Valtioneuvoston kanslia.

Tukia, Helena & Kaarina Wilksman (toim.) (2011). *Informaatio-ohjaus kuntien tukena  
hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi*. Raportti 57/2011. Tampere: THL.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Hel-  
sinki: Tammi.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Hel-  
sinki: Tammi.

Uusitalo, Hannu. (1991). *Tiede, tutkimus ja tutkielma*. Johdatus tutkielman maailmaan.  
1.painos. Juva: WSOY.

Unterhulter, Elaine, Amy North & Orlanda Ward (2018). *Accountability for gender equ-  
ality*. Global Education Monitoring Report. United Nations Educational, Scienti-  
fic and Cultural Organization. 1–33.

Uoti, Asko (2003). *Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnalli-  
sessa päätöksenteossa*. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta oh-  
jauksesta ja valvonnasta. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007). Hankerahoitus ohjausvälineenä. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 147/2007. Edita Prima Oy.
- Varanka, Jouni (2012). Miehet tasa-arvopoliittisena kysymyksenä. Teoksessa Mieskysymys. Miesliike, -työ, -tutkimus ja tasa-arvopolitiikka, 44–54. Arto Jokinen toim. Tampere: Tampere University Press. Saatavissa 7.3.2018: [http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68022/mieskysymys_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Varto, Juha (1992). Laadullisen tutkimuksen metodologia. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Vedung, Evert. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. Teoksessa: Carrot, Sticks & Sermons. Policy instruments & Their Evaluation, 21-58. Toim. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C Rist, & Evert Vedung. Transaction Publishers. New Jersey: Brunswick.
- Vedung, Evert & Frans C.J. van der Doelen (1998). The sermon: Information Programs in the public policy process – Choice, effects and evaluation, 103-128. Teoksessa: Carrot, Sticks & Sermons. Policy instruments & Their Evaluation. Toim. Marie-Louise Bemelmans -Videc, Ray C Rist & Evert Vedung. Transaction Publishers. New Jersey: New Brunswick.
- Vilka, Hanna (2015). Tutki ja kehitä. Juva: PS –kustannus.
- Warsell, Leena & Pia Romppanen (2003). From state-governed norms to decentralised steering by information. Alcohol and drug work strategies in Finnish municipalities. Nordisk Alkohol- & Narkotikatidskrift 20, 130–134.
- Ylöstalo, Hanna (2006). Naisia, miehiä vai ihmisiä? Sukupuolten tasa-arvo työpaikkojen tasa-arvotyössä ja feministisessä tutkimuksessa. Naistutkimus-Kvinnoforsknings 19.

Ylöstalo, Hanna (2012). Tasa-arvotyön tasa-arvot. Tampere: Tampereen yliopisto.

LIITE 1. Saatekirje

SAATEKIRJE 20.3.2018

**HYVÄ VASTAANOTTAJA**

Opiskelen Vaasan yliopistossa hallintotiedettä, pääaineenani on sosiaali- ja terveyshallintotiede. Teen Pro gradu -tutkielmaa aiheesta sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä ohjauskeinojen näkökulmasta. Tutkimukseni avulla voidaan saada uusia näkökulmia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen ja sen ohjaamiseen kuntiin.

Tutkimukseni on laadullinen tutkimus ja se toteutetaan haastattelemalla tasa-arvoa edistäviä valtionhallinnon alaisia toimijoita. Haastattelun vastaaja toimii asiantuntijana, ei niinkään yksikön edustajana. Vastaajan nimi ja titteli toivotaan näkyvän liitteissä, mutta kenenkään vastaajan tiedot eivät paljastu tuloksissa. Vastaukset käsitellään luottamuksellisesti. Tutkimuksen ohjaajana toimii Dosentti, yliopiston lehtori Harri Raisio.

Toivon lämpimästi, että suostut haastateltavaksi. Haastatteluun on hyvä varata tunti aikaa ja rauhallinen tila. Haastattelu nauhoitetaan ja tutkimuksen valmistuttua materiaali hävitetään asianmukaisesti. Pyydän suostumustanne vastaamalla tähän viestiin. Haastattelukysymykset toimitan etukäteen teille luettavaksi. Lopullisen työn pääsette lukemaan sähköisestä kopiosta sen valmistuttua.

Ystävällisin terveisin

Minna Heikkinen

p.050-5706552

[minna.m.heikkinen@phsotey.fi](mailto:minna.m.heikkinen@phsotey.fi) tai

[z110381@student.uwasa.fi](mailto:z110381@student.uwasa.fi)

## LIITE 2. Teemahaastattelukysymykset

### **HAASTATTELUKYSYMYKSET**

#### **TEEMA 1. Sukupuolten välisen tasa-arvon tila Suomessa ja kuntakentällä**

1. Miten määrittelet sukupuolten välisen tasa-arvon?
2. Miten kuvailet sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista Suomessa tällä hetkellä?
3. Mikä on mielestäsi sukupuolten välisen tasa-arvon tila kunnissa?

#### **TEEMA 2. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaus**

4. Millaisia ohjauskeinoja on mielestäsi olemassa yleisellä tasolla valtion ja kunnan välisessä suhteessa?
5. Millaisia valtionhallinnon toteuttamia ohjauskeinoja on mielestäsi olemassa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen osalta kuntiin?
6. Millaisia haasteita mielestäsi sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjauskeinoihin ja niiden käyttöön liittyy?
7. Miten mielestäsi sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjauskeinoja tulisi kehittää?
8. Miten mahdollisesti tuleva maakunta- ja soteuudistus vaikuttavat sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen ohjaukseen?

Tuleeko mieleesi vielä jotakin muuta kommentoitavaa?