



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Sina Silvennoinen

Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta paperilla vai arjessa?

Sisällönanalyysi kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista

Johtamisen akateeminen yksikkö
Pro gradu -tutkielma
Sosiaali- ja terveyshallintotieteen
maisteriohjelma

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

| | | | |
|--------------------------|--|-------------------|----|
| Tekijä: | Sina Silvennoinen | | |
| Tutkielman nimi: | Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta paperilla vai arjessa?: Sisällönanalyysi kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista | | |
| Tutkinto: | Hallintotieteen maisteri | | |
| Oppiaine: | Sosiaali- ja terveyshallintotiede | | |
| Työn ohjaaja: | Harri Jalonen | | |
| Valmistumisvuosi: | 2025 | Sivumäärä: | 71 |

TIIVISTELMÄ:

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat laajasti hyväksytyjä tutkijoiden ja käytännön ammattilaisten keskuudessa julkishallinnon yhdeksi peruspilariksi. Vaikka tasa-arvolla ja yhdenvertaisuudella on ollut pitkään rooli tutkimuksessa, näitä teemoja on käsitelty lähinnä työllisyyden, politiikan ja osallistumisen näkökulmista. Tässä tutkielmassa keskitytään tutkimaan suomalaisten kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyötä. Tutkielmani tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, millaisia konkreettisia toimenpiteitä kunnat käyttävät edistääkseen yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa.

Tutkielma rakentuu ymmärtämään tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsitteitä, niiden laillista näkökulmaa ja julkisten organisaatioiden hallintaa byrokratian ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. Lisäksi syvennytään tarkastelemaan, miten kunnissa tunnistetaan monimuotoisuutta ja toteutetaan osallistamista. Tutkielman aineisto koostuu kahdeksan kunnan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmasta. Tutkielmassa on hyödynnetty aineistolähtöistä laadullista sisällönanalyysia.

Tutkielman tuloksena on havaittu kahdeksan teemaa, joiden avulla suomalaiset kunnat pyrkivät edistämään tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Yhteistä kaikilla kunnilla on se, että jokainen tavoittelee toimenpiteissään arvolähtöistä hallintoajattelua ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta riippumatta esimerkiksi resursseista. Näiden toimenpiteiden painotukset, laajuudet ja syvyydet vaihtelevat kuitenkin kunnan koon mukaan.

AVAINSANAT: (Tasa-arvo, Yhdenvertaisuus, kunta, sisällönanalyysi, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma).

Sisällys

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Johdanto | 5 |
| 1.1 | Tutkielman tausta | 6 |
| 1.2 | Tutkielman tarkoitus, tutkimusongelma ja tutkielmanrakenne | 7 |
| 2 | Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus | 8 |
| 2.1 | Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon määritelmä | 8 |
| 2.2 | Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo osana lakeja ja oikeuksia | 10 |
| 2.3 | Julkinen organisaatio, byrokratia ja yhdenvertaisuus | 11 |
| 3 | Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus kunnan toiminnoissa | 14 |
| 3.1 | Monimuotoisuus ja sen tunnistaminen | 14 |
| 3.2 | Osallisuus ja osallistaminen | 17 |
| 4 | Tutkielman toteutus | 21 |
| 4.1 | Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat kunnissa | 21 |
| 4.2 | Kuntien valinta | 23 |
| 4.3 | Tutkimusmenetelmä ja analyysiprosessin vaiheet | 25 |
| 5 | Tutkimustulokset | 29 |
| 5.1 | Suunnitelmien sisällöllinen kuvaus | 29 |
| 5.1.1 | Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimet suurissa kunnissa | 32 |
| 5.1.2 | Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimet keskisuurissa kunnissa | 36 |
| 5.1.3 | Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimet pienissä kunnissa | 39 |
| 5.1.4 | Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimet erittäin pienissä kunnissa | 43 |
| 5.2 | Suunnitelmien sisältöjen teoreettinen jäsentely | 46 |
| 5.2.1 | Kuntakoon vaikutus saavutettavuuteen | 46 |
| 5.2.2 | Strategisen ohjauksen ja hallinnon rooli | 48 |
| 5.2.3 | Osallisuuden merkitys tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisessä | 50 |
| 5.2.4 | Monimuotoisuuden tunnistaminen ja tasot kunnan toiminnassa | 51 |
| 6 | Johtopäätökset ja pohdinta | 56 |
| | Lähteet | 59 |

| | |
|--|----|
| Liitteet | 67 |
| Liite 1. Muodostetut luokat analyysia varten | 67 |

Kuviot

| | |
|---|----|
| Kuvio 1. Monimuotoisuuden tilat organisaatiossa (Joplin & Daus, 1997) | 16 |
| Kuvio 2. Yli 100 000 asukkaan satunnaisotanta Excelissä. | 24 |
| Kuvio 3. Teemojen jakautuminen Kuntien välillä. | 30 |

Taulukot

| | |
|---|----|
| Taulukko 1. Goodenin (2014) yhdenvertaisuutta arvioivat ulottuvuudet. | 9 |
| Taulukko 2. Satunnaisotannalla tutkielmaan valikoituneet kunnat. | 25 |
| Taulukko 3. Havainnollistava analyysitaulukko. | 28 |

1 Johdanto

Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden mieltäminen yhdeksi julkishallinnon keskeiseksi peruspilariksi, on hyväksytty laajasti tutkijoiden ja käytännön ammattilaisten keskuudessa (Cepiku & Mastrodascio, 2021). Näitä teemoja on edistetty jo vuoden 1968 ensimmäisestä Minnowbrookin konferenssista lähtien. Goodenin ja Portillon (2011) mukaan Minnowbrookin konferenssi toi ensimmäistä kertaa julkishallinnon asiantuntijoiden toimesta esiin yhteiskunnallisen epätasa-arvon sekä korosti sosiaalisen oikeudenmukaisuuden merkitystä julkisten palveluiden tuottamisessa ja hallinnassa tehokkuuden ja vaikuttavuuden rinnalla. Vaikka tasa-arvolla on ollut keskeinen rooli julkishallinnossa ja sen tutkimuksessa jo pitkään, tutkimuksissa näitä teemoja on lähestytty etupäässä työllisyyden, politiikan, osallistumisen ja äänestämisen näkökulmasta (Cepiku & Mastrodascio, 2021). Julkisten palveluiden rooli yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisessä on jäänyt vähemmälle huomiolle. Valitettavasti maailmassa on edelleen eriarvoisuutta (Cepiku & Mastrodascio, 2021).

Suomi ja muut pohjoismaat mielletään kansainvälisessä keskustelussa usein sukupuolten välisen tasa-arvon mallimaiksi (Virtanen, 1998). Tätä mielikuvaa vahvistaa esimerkiksi Euroopan tasa-arvo instituutin (European Institute for Gender Equality, EIGE) arvioinnit, joissa Suomi on sijoittunut Euroopan valtioista kahdeksanneksi jo toista vuotta peräkkäin. Tasa-arvoindeksissä Suomen pisteiden lasku on ollut jäsenmaista kolmanneksi suurinta vuosina 2020–2021. On lisäksi huomioitava, että Suomen osalta pisteet ovat nousseet vain 0,1 pistettä vuoden 2021 jälkeen. Suomi on EIGEn (2024) mukaan jatkuvasti kansainvälisissä tasa-arvovertailuissa kuitenkin valtioiden kärkeä, ja usein ajatellaankin, että tasa-arvo olisi meillä jo saavutettu. Suomessa on kuitenkin syvään juurtuneita tasa-arvo-ongelmia, kuten sukupuolten välinen palkkaero ja segregatio. Mahdollista onkin, että meillä on taipumusta konfliktien välttelyyn, joka vaikeuttaa epätasa-arvon kaltaisten asioiden nostamista yhteiskunnalliseen keskusteluun (Vilka & Ylöstalo, 2016). Tässä tutkielmassa keskitytään suomalaisten kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöhön. Tutkielman aineisto koostuu kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista

1.1 Tutkielman tausta

Suomessa miesten ja naisten välinen tasa-arvo on keskeinen teema tasa-arvopolitiikassa ja -lainsäädännössä, erityisesti työelämän kontekstissa (Vilkkä & Ylöstalo, 2016). Lisäksi globaaleja johtajia ja päättäjiä painostetaan keskittymään yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon kehittämiseen. Näistä toimista huolimatta vuosikymmeniä jatkuneet toimenpiteet eivät ole tehneet yhdenvertaisuuskysymyksistä erityisen näkyviä, vaikka sosioekonomiseen asemaan, etnisyyteen ja sukupuoleen perustuvat erot ovat edelleen ilmeisiä esimerkiksi koulutuksessa, politiikassa ja terveydenhuollossa. (Nabatchi & Carboni, 2019).

Vaikka olosuhteiden, mahdollisuuksien, palveluiden ja resurssien jakautuminen yhteiskunnassa vaikuttaa suoraan yksilöiden hyvinvointiin (Deutsch, 1975), nykyinen tutkimus sosiaalisesta tasa-arvosta julkishallinnossa ja politiikassa keskittyy merkittävästi etnisiin ja sukupuolten välisiin eroihin erityisesti työelämässä, politiikassa, oikeudenkäynneissä ja vaaleissa (Gooden & Portillo, 2011). Sen sijaan julkisten palveluiden merkitys näiden erojen muotoutumisessa jää usein huomiotta (Gooden, 2015). Tästä syystä tutkielmani keskittyy kuntien rooliin tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäjinä.

Ricuccin ja Van Ryzinin (2017) mukaan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kasvava painoarvo päätöksenteossa ja toiminnassa heijastaa yhteiskunnan monimuotoistumista. Organisaatiot ovat joutuneet entistä systemaattisemmin integroimaan nämä arvot osaksi strategista suunnitteluaan ja toimintaansa. Hallituksen, eduskunnan ja kuntien esimerkillinen sitoutuminen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen erityisesti henkilöstökäytännöissä luo paitsi normatiivisen viitekehyksen, myös kannustaa vastaavien käytäntöjen omaksumista laajemminkin yhteiskunnassa. Yksi konkreettinen esimerkki tällaisesta käytännöstä on sukupuolten välinen palkkatasa-arvo (Ricucci & Van Ryzin, 2017). Vaikka ilmiö on itsessään merkittävä, erityisen mielenkiintoista on tarkastella, miten kunnat käsittelevät näitä teemoja asiakirjoissaan. Tutkielmassani analysoidaan kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia, sekä niitä konkreettisia toimenpiteitä, joilla kunnat pyrkivät edistämään yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista.

1.2 Tutkielman tarkoitus, tutkimusongelma ja tutkielmanrakenne

Tutkielmani lähtökohtana on oletus, että suomalaiset kunnat pyrkivät toteuttamaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissaan kuvattuja tavoitteita. Tarkasteluni kohdistuu erityisesti siihen, millaisia konkreettisia toimenpiteitä kunnallisiin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmiin sisältyy sekä miten näitä toimenpiteitä pyritään käytännössä toteuttamaan.

Tutkielman tavoitteena on analysoida kahdeksan valitun kunnan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien sisältöä. Tarkastelen, miten kunnat ovat näissä asiakirjoissa tunnustaneet tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä sekä millä tavoin ne pyrkivät vastaamaan näihin haasteisiin. Analyysin painopiste on suunnitelmissa esitettyjen toimenpiteiden sisällössä, konkreettisuudessa ja toteuttamiskelpoisuudessa. Vastaan tutkielmassani seuraavaan kysymykseen:

- Miten suomalaisissa kunnissa pyritään edistämään tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta?

Pro gradu -tutkielmani rakentuu kuudesta pääluvusta. Johdantoa seuraavissa luvuissa kaksi ja kolme rakennan tutkielmani teoreettisen viitekehyksen, joka pohjautuu yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon käsitteelliseen jäsentämiseen sekä näihin ilmiöihin liitettäviin toimenpiteisiin. Luvuissa tarkastellaan tutkielman kannalta keskeisiä teemoja systemaattisesti tieteellisten artikkeleiden ja muun relevantin tutkimuskirjallisuuden avulla. Viitekehys toimii pohjana aineiston analyysille ja tutkimuskysymyksen tarkastelulle.

Neljännessä luvussa esittelen tutkielmani metodologiset lähtökohdat ja perustelen sisälönanalyysin valintaa tutkimusmenetelmäksi. Luvussa esitellään aineisto ja sen analyysi. Tutkimustulokset esitetään viidennessä pääluvussa, jossa analyysi vastaa tutkimuskysymykseen. Kuudennessa pääluvussa pohdin tutkimustulosten perusteella tehtäviä johtopäätöksiä sekä esitän ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi.

2 Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus

2.1 Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon määritelmä

Tasa-arvo ja tasavertaisuus kytkeytyvät oikeudenmukaisuuden ja reiluuden käsitteisiin (Gooden, 2015; Nisar, 2018). Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tulkinnoissa korostuvat tasapuolinen kohtelu sekä yksilöiden oikeudet ja resurssien jakautuminen eri väestöryhmien välillä (Ricucci & Van Ryzin, 2017). Käsitettä voidaan lähestyä joko yksilötason reiluutena tai laajempaa uudelleenjakona ja eriarvoisuuden vähentämisenä (Gooden & Portillo, 2011). Määritelmät vaihtelevat, mutta keskeinen periaate on julkisten palveluiden tasavertainen saatavuus ja oikeudenmukainen kohtelu (Cepiku & Mastrodascio, 2021, s. 1024). Sosiaalinen oikeudenmukaisuus liittyy erityisesti työmahdollisuuksiin, syrjimättömyyteen ja edustavaan byrokraatiaan. Sen sijaan palveluiden suunnittelun, tuotannon ja arvioinnin tasa-arvoaikutuksiin kiinnitetään vähemmän huomiota, erityisesti kunnallishallinnossa (Cepiku & Mastrodascio, 2021).

Osa tutkijoista määrittelee palveluiden tasa-arvon kustannusten ja hyötyjen tasaisena jakautumisena samankaltaisessa asemassa olevien kesken (Yang ja muut., 2013) tai periaatteena, jonka mukaan varakkaampien tulisi maksaa enemmän (Cepiku & Mastrodascio, 2021). Toiset painottavat perusoikeuslähtöistä näkökulmaa, jossa kaikilla tulisi olla yhdenvertainen pääsy palveluihin maksukyvyystä riippumatta (Wu ja muut, 2017; Boyne ja muut, 2001). Tasa-arvon tutkiminen edellyttää operatiivisia määritelmiä, arviointiohjeita, selkeitä suorituskykymittareita sekä tasa-arvon keskeisten ulottuvuuksien tunnistamista (Gooden & Portillo, 2011). Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo on tärkeä erottaa toisistaan, tasa-arvo viittaa samanlaisten palveluiden tarjoamiseen kaikille, kun taas yhdenvertaisuus tarkoittaa palveluiden mukauttamista yksilöllisiin tarpeisiin oikeudenmukaisen lopputuloksen saavuttamiseksi (Gooden, 2015).

Tasa-arvoa voidaan tarkastella horisontaalisen ja vertikaalisen ulottuvuuden kautta. Horisontaalinen tasa-arvo tarkoittaa samanlaisessa asemassa olevien yhdenmukaista koh-

telua, kun taas vertikaalinen tasa-arvo viittaa erilaisten tarpeiden huomioimiseen oikeudenmukaisen lopputuloksen saavuttamiseksi (Chitwood, 1974; Langørgen, 2011). Osa tutkijoista painottaa vertikaalista tasa-arvoa tasa-arvon keskeisenä muotona, kun taas horisontaalinen ymmärretään usein tasavertaisuutena eli samanlaisten yksilöiden tasapuolisena kohteluna (Bartolome ja muut, 2004; Martins ja muut, 2013; Yuan ja muut, 2017). Aiemmin hallinnon roolina nähtiin yhtäläisten resurssien tarjoaminen kaikille. Nykykäsityksen mukaan tasa-arvo edellyttää pikemminkin olemassa olevien erojen tasaa- mista ja syrjäytyneiden tukemista (Cepiku & Mastrodascio, 2021).

Yhdysvaltain julkishallinnon kansallinen akatemia (National Academy of Public Administration) on tunnistanut neljä keskeistä ulottuvuutta, joiden avulla voidaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista julkisissa palveluissa (Gooden, 2014). Ensimmäinen ulottuvuus on jakautuva yhdenvertaisuus, joka tarkoittaa yhtäläistä mahdollisuutta käyttää palveluita ja saada etuuksia. Toinen on menettelytapojen yhdenvertaisuus, eli prosessien avoimuus ja sääntöjen yhdenmukaisuus. Kolmas ulottuvuus, prosessin yhdenvertaisuus, edellyttää palvelun laadun johdonmukaisuutta eri väestöryhmille. Neljäntenä on vaikutusten tasa-arvo eli tulosperusteinen yhdenvertaisuus, jonka mukaan päätösten ja palveluiden vaikutusten tulisi kohdistua väestöön oikeudenmukaisesti. Nämä periaatteet muodostavat arviointikehyksen julkisten palveluiden yhdenvertaisuuden tarkasteluun (Gooden, 2014). Alla olevan taulukko 1. havainnollistaa näitä neljää mainittua ulottuvuutta.

Taulukko 1. Goodenin (2014) yhdenvertaisuutta arvioivat ulottuvuudet.

| Ulottuvuus | Kuvaus |
|---|---|
| Pääsy palveluihin (Jakautuva yhdenvertaisuus) | Kaikilla tulee olla yhtäläinen mahdollisuus käyttää julkisia palveluita. |
| Reilu kohtelu (Menettelytapojen yhdenvertaisuus) | Palveluprosessien tulee olla avoimia ja perustua samoihin sääntöihin kaikille. |
| Tasalaatuinen palvelu (Prosessin yhdenvertaisuus) | Palveluiden laadun on oltava yhtenäisiä eri väestöryhmille. |
| Vaikutusten tasa-arvo (Tulosperusteinen yhdenvertaisuus) | Julkisten palveluiden ja päätösten tulee vaikuttaa kaikkiin ryhmiin oikeudenmukaisesti. |

2.2 Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo osana lakeja ja oikeuksia

Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovat keskeisiä periaatteita Suomen oikeusjärjestelmässä. Ne sisältyvät sekä kansalliseen lainsäädäntöön että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Suomen perustuslain (731/1999, 6 §) mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, iän, alkuperän tai vammaisuuden perusteella. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) ja tasa-arvolain (609/1986) tavoitteena on ehkäistä syrjintää ja edistää tasa-arvoa eri elämänalueilla.

Suomen lainsäädäntö turvaa yhdenvertaisuuden ja kieltää syrjinnän perustuslain nojalla (Perustuslaki, 6 §). Jokaisella on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ilman perusteetonta erottelua. Lisäksi julkisen vallan velvollisuutena on turvata perusoikeudet ja ihmisoikeudet sekä edistää niiden toteutumista (Perustuslaki, 22 §). Tasa-arvolaki (609/1986, 1 §) kieltää sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän, mikä osaltaan vahvistaa lainsäädännön sitoutumista tasa-arvon edistämiseen.

Työelämässä yhdenvertaisuutta tukevat muun muassa työsopimuslaki (55/2001) ja työturvallisuuslaki (738/2002), jotka sisältävät säännöksiä tasa-arvon edistämisestä työpaikoilla. Nämä lait asettavat työnantajille velvollisuuden puuttua syrjintään ja häirintään työympäristössä. Työturvallisuuslaki (738/2002, 1 §) velvoittaa työnantajan huolehtimaan turvallisesta työympäristöstä. Työsopimuslaki (55/2001, 2:2 §) puolestaan kieltää syrjinnän sekä rekrytointivaiheessa että koko työsuhteen aikana.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joiden tavoitteena on vahvistaa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (1948) sisältää syrjinnän kiellon sekä keskeiset perusoikeudet, kuten oikeuden elämään, vapauteen ja turvallisuuteen. Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999, 14 §) vahvistaa yhdenvertaista kohtelua koskevia oikeuksia ja kieltää syrjinnän esimerkiksi sukupuolen, uskonnon, rodun tai mielipiteen perusteella. YK:n yleissopimus naisten syrjinnän poistamisesta (CEDAW, 68/1986)

velvoittaa edistämään sukupuolten tasa-arvoa ja ehkäisemään syrjintää eri elämänaluilla. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (CRPD, 27/2016) painottaa esteettömyyden ja saavutettavuuden edistämistä sekä vammaisten henkilöiden yhdenvertaista kohtelua.

Lisäksi yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista Suomessa valvovat useat viranomaiset. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Valtuutettu neuvoo syrjintää kokeneita, antaa suosituksia ja lausuntoja (Yhdenvertaisuuslaki 19 §). Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista ja keskittyy erityisesti sukupuoleen perustuvan syrjinnän ehkäisyyn. Tarvittaessa tasa-arvovaltuutettu antaa ohjeita ja suosituksia sekä vie tapauksia tasa-arvolautakunnan käsiteltäviksi (Tasa-arvolaki 16 §). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on itsenäinen oikeussuojaelin, joka käsittelee erityisesti työelämään ja palveluihin liittyviä syrjintätapauksia. Lautakunta voi määrätä kieltoja ja muita toimenpiteitä syrjintään syyllistyneille tahoille (Yhdenvertaisuuslaki 20 §; Tasa-arvolaki 16 §).

2.3 Julkinen organisaatio, byrokratia ja yhdenvertaisuus

Julkishallinnon viranhaltijan keskeisin toimivaltuus on edelleen byrokraattinen harkintavalta, joka voi toimia sekä voimavarana että haasteena hallinnossa. Harkintavalta mahdollistaa joustavan päätöksenteon yksilöllisissä tilanteissa ja voi edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Toisaalta tämä harkinnanvaraisuus voi johtaa epäyhtenäisiin ratkaisuihin, jotka herättävät kysymyksiä hallinnon legitimiudesta ja läpinäkyvyydestä (Riviera & Knox, 2023). Legitiimiyden haasteet voivat korostua erityisesti tilanteissa, joissa perinteiset oikeutuksen lähteet eivät vastaa poliittisessa järjestelmässä tapahtuviin muutoksiin. Jos hallinnon toiminta ei vastaa kansalaisten muuttuvia odotuksia ja arvoja, sen institutionaalinen legitimitetti voi heikentyä, mikä saattaa vähentää kansalaisten lojaalisuutta ja tukea hallintoa kohtaan (Riviera & Knox, 2023). Byrokratia voi toimia demokratian tavoitteiden ja kansalaisten luottamuksen rakentamisen välineenä, kun se monimuotoistuu ja edustaa väestön eri osia. Viranhaltijan sosiaalisten taustojen yhtenevyys kansalaisten kanssa voi parantaa luottamusta ja tehokkuutta (Turtz, 2025).

Kuntien ja muiden julkisten toimijoiden on edistettävä sukupuolten tasa-arvoa suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti, kuten tasa-arvolaki (609/1986, 4 ja 6 §) edellyttää. Tämä velvoite koskee kaikkia viranomaisia ja työnantajia, myös hyvinvointialueita. Hyvinvointialueiden valtakunnallisissa tavoitteissa tasa-arvon edistäminen on otettava huomioon erikseen (Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 12 a §). Julkisen viranhaltijan päätöksenteko ja toiminnan vaihtoehdot perustuvat organisaation arvoihin ja kokonaisuuteen. Viranhaltija toimii hallinnollisen hierarkian alaisuudessa, täyttäen hänelle määrätyn virkatehtävänsä ja vastaten toiminnastaan ylemmälle hallintotasolle. Tällöin viranhaltijan oma moraalinen harkinta voi joutua alttiiksi organisaation auktoriteettirakenteelle. Tämä asetelma esitetään usein objektiivisena ja julkisen edun mukaisena, mutta ristiriita syntyy siitä, miten julkinen etu määritellään. Julkinen etu ei ole staattinen tai yksiselitteinen käsite, vaan se muotoutuu eri sidosryhmien, kuten poliittisten päätöksentekijöiden, palveluiden käyttäjien ja kansalaisten, jatkuvasti muuttuvien intressien kautta. Nämä intressit eivät ole keskenään yhtäläisiä eivätkä objektiivisesti mitattavissa (Riviera & Knox, 2023).

Viranhaltijoiden päätökset voidaan katsoa legitimeiksi, kun ne perustuvat vaaleilla valittujen päättäjien ohjeisiin ja tavoitteisiin. Tällainen hallinnollinen lojaalisuus poliittista ohjausta kohtaan voi kuitenkin joutua ristiriitaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteiden kanssa, erityisesti jos se heikentää kansalaisten tai viranhaltijoiden kokemusta oikeudenmukaisesta kohtelusta. Vaikka päätöksiä voidaan perustella julkisen edun näkökulmasta, ne voivat silti herättää kysymyksiä hallinnon moraalisesta oikeutuksesta (Riviera & Knox, 2023). Legitiimiyden luominen ja ylläpitäminen ei perustu pelkästään lainkuuliaisuuteen Weberiläisessä mielessä, vaan myös siihen, kuinka oikeudenmukaiseksi ja luotettavaksi kansalaiset kokevat julkisen politiikan toimeenpanon. Kansalaisten luottamus poliittisiin päätöksiin muodostuu pääosin heidän henkilökohtaisista kohtaamisistaan viranomaisten kanssa (Jansson & Erlingsson, 2014).

Hallinnollisten rasitteiden kasvu vaikeuttaa asiakkaiden pääsyä palveluihin, heikentää heidän kokemustaan poliittisista vaikuttamismahdollisuuksista ja kaventaa sosiaalista tasa-arvoa (Bell ja muut, 2021). Hallinnolliset rasitteet ja yhteiskunnallinen epäoikeudenmukaisuus marginaaliryhmiä kohtaan eivät johdu pelkästään virallisista päätöksistä, vaan niihin vaikuttavat myös politiikan toimeenpanon haasteet, sosiaaliset olosuhteet ja ulkopuoliset toimijat (Nisar, 2018). Brewer ja Walker (2010) ovat tutkineet, kuinka byrokratia on vaikuttanut hallinnolliseen suorituskykyyn Englannin paikallishallinnossa. Vaikka vaikutukset tehokkuuteen ja muihin suorituskyvyn ulottuvuuksiin olivat rajallisia, byrokratia heikensi merkittävästi yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kuntien toiminnassa on huomioitava, että liiallinen byrokratia voi synnyttää epäoikeudenmukaisuutta ja eriarvoisuutta. Monimutkaiset säädökset lisäävät hallinnollista rasitetta erityisesti kansalaisille, joilla on heikommat kognitiiviset resurssit. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa heikommassa asemassa olevien henkilöiden pääsy julkisiin palveluihin vaikeutuu tarpeettoman byrokraattisten prosessien vuoksi (Christensen ja muut, 2020). Julkisen sektorin organisaatiot voivat kuitenkin lieventää hallinnollista rasitetta kompensatorisen eettisyyden avulla. Tällöin viranomaiset pyrkivät vähentämään esteitä, joita haavoittuvassa asemassa olevat kansalaiset kohtaavat julkisten palveluiden saavuudessa. Tällainen lähestymistapa voi parantaa palveluiden saavutettavuutta ja oikeudenmukaisuutta sekä ehkäistä hallinnollisen rasitteen kasautumista yhteiskunnan heikoimmille ryhmille (Nisar, 2018).

3 Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus kunnan toiminnoissa

3.1 Monimuotoisuus ja sen tunnistaminen

Monimuotoisen organisaation rakentaminen on keskeinen tavoite julkisella sektorilla kaikilla hallinnon tasoilla. Se heijastaa sektorin sitoutumista toimia yhdenvertaisena ja inklusiivisena työnantajana, joka tarjoaa tasavertaisia mahdollisuuksia muun muassa naisille, vähemmistöryhmille ja vammaisille henkilöille (Ricucci & Van Ryzin, 2017). Sippolan (2007) mukaan monimuotoisuus voidaan määritellä kolmella eri tavalla: kapealla, laajalla ja käsitteellisellä tavalla. Monimuotoisuus kattaa kaikki ne ominaisuudet, jotka erottavat yksilöt toisistaan. Tavallisesti monimuotoisuuden määritelmässä viitataan eroihin sukupuolen, etnisyyden ja iän suhteen (Robinson & Dechant, 1997, s.22). Nämä määritelmät ovat kapeita, ja monimuotoisuuden kapeassa tarkastelussa työntekijät voidaan nähdä jäsenenä erilaisiin sosiaalisen identiteetin ryhmiin, joilla on yhteiset normit tai perinteet, jotka erottuvat muiden ryhmien perinteistä (Sippola, 2007, s.17). Laajemmissa määritelmässä huomioidaan yksilöiden fyysiset kyvyt, ominaisuudet sekä seksuaalinen suuntautuminen. Laajimmissa määritelmässä tarkastellaan myös asenteita, arvoja, taustojen heterogeenisyyttä sekä hierarkkisia tasoja ja työtehtävien erilaisuutta (Robinson & Dechant, 1997, s.22).

Monimuotoisuus ja sen johtaminen ovat nousseet keskeisiksi huolenaiheiksi julkisella sektorilla monissa Euroopan maissa (Groeneveld, 2011). Monimuotoisuuden johtaminen on julkisella sektorilla haasteellisempaa kuin yksityisellä sektorilla, sillä julkisorganisaatioissa työntekijöiltä vaaditaan usein tarkempia kelpoisuuksia, mikä johtaa samankaltaisempiin profiileihin (Jin ja muut 2017). Tutkimuksissa on havaittu, että homogeeniset työryhmät tuottavat usein vähemmän laadukkaita ratkaisuja ja huomioivat rajatummin eri näkökulmia kuin heterogeeniset ryhmät. Toisaalta joidenkin tutkimusten mukaan homogeeniset ryhmät voivat olla sitoutuneempia ja tyytyväisempiä työhönsä (Choi & Rainey, 2010). Monimuotoisuus voi parantaa organisaation suorituskykyä työntekijöiden näkökulmasta, mutta vaikutus edellyttää toimivia johtamiskäytäntöjä. Ricucci ja Van

Ryzin (2017) korostavat, että monimuotoinen työympäristö voi toimia välineenä syrjinnän torjunnassa ja tasa-arvon edistämiseksi. Sosiaalinen syrjintä liittyy usein köyhyyteen, terveysongelmiin tai riippuvuuteen toisten avusta (Vaarama & Jylhä, 2020). Ilman strategista ja osaavaa johtamista monimuotoisuus voi jäädä symboliseksi tavoitteeksi vailla todellista vaikutusta työyhteisön toimintaan ja tuloksellisuuteen (Ricucci & Van Ryzin, 2017).

Monimuotoisuuden johtaminen voidaan määritellä usealla tavalla. Cox ja Blake (1991) kuvaavat sitä toimenpiteinä, joiden avulla rekrytoidaan ja palkataan eri kulttuuritaustoista tulevia yksilöitä ja pyritään hyödyntämään heidän ominaisuuksiaan organisaation toiminnassa. Cassellin (2000) mukaan monimuotoisuuden johtaminen on johtamistyyli, jossa yksilöiden taidot tunnustetaan ja huomioidaan. Suppeiden määritelmien rinnalla on laajempia näkökulmia, jotka ulottuvat rodun ja sukupuolen ulkopuolelle. Ivancevich ja Gilbert (2000, s.75–77) määrittelevät monimuotoisuuden johtamisen organisaation systemaattiseksi ja suunnitelmalliseksi sitoutumiseksi rekrytoida, pitää ja tukea heterogeenista työntekijäjoukkoa, mukaan lukien esimerkiksi vähemmistöihin kuuluvat, naiset ja fyysisesti vammaiset henkilöt.

Monimuotoisuuden johtamiseen organisaatioissa on esitetty useita keinoja. Yksi keskeinen lähestymistapa on koulutus- ja perehdytysohjelmat, joiden tavoitteena on kehittää monimuotoisuuteen liittyviä taitoja ja lisätä tietoisuutta. Näiden ohjelmien tarkoituksena on edistää suvaitsevaisuutta ja muokata organisaatiokulttuuria monimuotoisuutta tukevaksi (Cox, 1991, s.40). Vähemmistöryhmien työpanoksen tunnustaminen ja heidän hyväksyntänsä nähdään keskeisinä osina monimuotoisuuden johtamista. Tämä konkretisoituu esimerkiksi siinä, että monimuotoisuustavoitteet sisällytetään organisaation strategiaan linjauksiin ja niihin sitoudutaan systemaattisesti (Robinson & Dechant, 1997).

Organisaatioiden pyrkimystä pyrkimyksiä monimuotoisuuteen ja sen tilaa voidaan seurata jatkumolla, joka asettaa organisaatiot suvaitsemattomuuden (intolerance), suvaitsevaisuuden (tolerance) ja arvostuksen (appreciation) tilaan (Joplin & Dause, 1997). Tämä jatkumo kuvastaa organisaation suhtautumista henkilöstön monimuotoisuuteen. Suvaitsemattomuuden tilassa organisaatio täyttää vain lainsäädännön minimitason eikä ole sitoutunut monimuotoisuuden edistämiseen. Suvaitsevaisessa tilassa organisaatio osoittaa halua kehittyä, mutta ei vielä hyödynnä henkilöstön monimuotoisia kykyjä täysimääräisesti. Arvostusvaiheessa organisaatio tunnistaa ja arvostaa yksilöiden erilaisuutta ja sitoutuu aktiivisesti sen ylläpitämiseen ja edistämiseen. (Joplin & Daus, 1997, s. 33). Alla oleva kuvio 1. havainnollistaa edellä mainittujen tilojen eroja.

| Suvaitsemattomuus | Suvaitsevuus | Arvostus |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Lakien noudattaminen. • Monimuotoisuuden pintapuolinen käsittely, ei sitoutumista. | <ul style="list-style-type: none"> • Lakien noudattaminen. • Monimuotoisuus tunnistetaan, mutta sitä ei osata täysin hyödyntää. | <ul style="list-style-type: none"> • Lakien noudattaminen. • Monimuotoisuuden hyväksyminen ja ylläpitäminen, sitoutuminen toteuttamiseen. |

Kuvio 1. Monimuotoisuuden tilat organisaatiossa (Joplin & Daus, 1997)

Halmeen (2011) mukaan monimuotoisuuden johtaminen perustuu ajatukseen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja liiketoiminnallisten hyötyjen yhteensovittamisesta. Tavoitteena ei ole pelkästään vähemmistöryhmien (esim. ikääntyneet, naiset, etniset ryhmät) lisääminen organisaatiossa, vaan organisaation menestyksen tukeminen henkilöstöjohtamisen keinoin. Esihenkilöillä on siten paitsi oikeudellinen ja eettinen, myös taloudellinen peruste edistää monimuotoisuutta. Julkinen sektori kohtaa haasteita työtyytyväisyyden ja osaavan henkilöstön säilyttämisen suhteen (Jin ja muut, 2017). Onnistunut monimuotoisuuden johtaminen voi parantaa työtyytyväisyyttä tarjoamalla työntekijöille taroituksenmukaisia työkaluja, palkkioita ja urakehitysmahdollisuuksia. Monimuotoiset ja inklusiiviset työyhteisöt voivat osaltaan ehkäistä syrjiviä työllistämiskäytäntöjä ja tukea

yhdenvertaisuutta sekä positiivista erityiskohtelua (Ricucci & Van Ryzin, 2017). Monimuotoisuuden johtaminen on nykyisin osa henkilöstöjohtamista. Sen tavoitteena on kohdella työntekijöitä yksilöinä, edistää tasa-arvoa, ehkäistä syrjintää ja hyödyntää monimuotoisuudesta seuraavat organisaatiotason hyödyt (Kim & Park, 2017).

3.2 Osallisuus ja osallistaminen

Julkishallinnossa on yleisesti omaksuttu näkemys, jonka mukaan parempi tiedon hyödyntäminen ja datakeskeinen lähestymistapa voivat tehostaa ja parantaa palveluiden tuottamista eri sektoreilla (Redden, 2018). Kerätyn datan avulla voidaan saada kattavaa tietoa esimerkiksi sosiaalisista ja poliittisista ilmiöistä (Martini, 2016). Vaikka datan käyttö voi lisätä palveluiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta, tutkimukset osoittavat, että se voi myös vahvistaa olemassa olevia eriarvoisuuksia (Giest & Samuels, 2020). Vaikka tasa-arvo voidaan teoriassa nähdä yhtenä julkishallinnon tehokkuuden mittarina (Cepiku & Mastrodascio, 2021) on osoitettu, että tehokkuus ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus ovat käsitteellisesti erillisiä (Charbonneau & Ricucci, 2008). Koska data heijastaa yhteiskunnan valmiita rakenteita ja eroja, sen yksipuolinen käyttö päätöksenteossa voi johtaa haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien syrjäytymiseen (Giest & Samuels, 2020). Tämä asettaa erityisiä haasteita julkishallinnolle, jonka keskeisiin tavoitteisiin kuuluu yhdenvertaisuuden edistäminen (Guy & McCandless, 2012).

Tutkimusten mukaan julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö voi heikentää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa palveluiden tuottamisessa (Andrews & Van de Walle, 2013). Nykyiset taloudelliset realiteetit pakottavat kuntia yhä useammin tilanteisiin, joissa palvelutuotannon budjetteja joudutaan supistamaan, vaikka kansalaisten odotukset palveluiden laadun ja saatavuuden suhteen säilyvät ennallaan. Tämä ristiriita muodostaa merkittävän haasteen kunnille, erityisesti silloin kun resurssien niukkuus vaarantaa yhdenvertaisten palveluiden saatavuuden (Ricucci & Van Ryzin, 2017). Tutkimusten mukaan esimerkiksi terveydenhuollon oikeudenmukaisuus säilyy vahvempana niissä järjestelmissä, joissa yksityistämisen, yhtiöittämisen ja suorituskyvyn hallinnan painotus on vähäinen (Andrews ja muut, 2019).

Jimenezin (2016) mukaan kunnallishallinnon ja palveluiden hajanaisuus luo markkina-maisen toimintaympäristön, jossa eri palveluntarjoajat kilpailevat keskenään. Palveluiden yhteistuotanto voidaan tällöin nähdä keinona lisätä hallinnon tehokkuutta, sillä se voi samanaikaisesti alentaa kustannuksia ja parantaa palveluiden laatua sekä saata-vuutta. Kuntalaisten osallistaminen palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen voi lisätä hallinnon legitimiyyttä ja vastuullisuutta, joskin tämä osallistuminen on toisinaan enem-män symbolista kuin todellista. Samalla on havaittu, että tehokkuusajatteluun perustu-vat ratkaisut voivat joissain tapauksissa kaventaa yhdenvertaisuutta, erityisesti silloin kun kaikki väestöryhmät eivät pääse tasavertaisesti mukaan palveluprosesseihin (Ricucci & Van Ryzin, 2017).

Palveluiden yksityistämisen nähdään usein lisäävän valinnanvapautta ja tehokkuutta kil-pailun kautta (Cepiku & Mastrodascio, 2021). Yhdenvertaisuuden näkökulmasta yksityis-täminen voi kuitenkin aiheuttaa merkittäviä haasteita. Yksi keskeisistä ongelmista on niin sanottu kermankuorinta (cream skimming), jossa yksityiset palveluntarjoajat keskittyvät taloudellisesti kannattavimpiin asiakasryhmiin tai maantieteellisiin alueisiin ja jättävät vähemmän houkuttelevat tai vaikeasti palveltavat ryhmät ilman riittäviä palveluita (Hirsch, 1995; Koning & Heinrich, 2013). Tämä ilmiö voi johtaa siihen, että haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset jäävät vaille tarvittavaa tukea ja palveluja. Lisäksi yksityiset markkinatoimijat eivät välttämättä pysty yhdistämään tehokkuutta ja kustannussäästöjä ilman, että palveluiden laatu tai saavutettavuus heikentyy. Tämä on johtanut tilanteisiin, joissa yksityistäminen on lisännyt eriarvoisuutta ja sosiaalista syrjäytymistä, erityisesti julkisissa palveluissa, joissa yhdenvertaisuus on keskeinen tavoite (Warner, 2010).

Useat tutkimukset ovat tarkastelleet tasa-arvon ja tehokkuuden välistä jännitettä erityi-sesti yksityistämisen, ulkoistamisen, hajauttamisen ja uuden julkisjohtamisen (New Pub-lic Management, NPM) uudistusten yhteydessä (esim. Andrews ym., 2019; Bartolome ym., 2004; Jimenez, 2016; Lincove, 2006; Warner & Hefetz, 2002). Näissä tutkimuksissa

korostuu se, että markkinamekanismien käyttöönotto julkisessa hallinnossa voi horjuttaa sen perustavia arvoja, kuten yhdenvertaisuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Boxin (2007) mukaan tasa-arvo edustaa demokraattista arvoa, kun taas tehokkuus liittyy enemmän byrokraattisiin prosesseihin ja hallinnolliseen suorituskykyyn. Näiden kahden tavoitteen välillä voi esiintyä ristiriitaa, erityisesti silloin, kun tehokkuuden tavoittelu ohittaa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmat. Kun julkishallinto omaksuu yhä enemmän yksityissektorilta peräisin olevia toimintatapoja, kuten markkinakieltä, kilpailulogiikkaa ja liiketoimintastrategioita, se kohtaa lisääntyviä haasteita kansalaisten tasa-puolisen kohtelun turvaamisessa. Tämä kehitys saattaa heikentää julkisen sektorin kykyä täyttää tehtävänsä sosiaalisen tasa-arvon edistäjänä.

Kansalaisten luottamus hallitukseen on heikentynyt, ja osallistuminen julkisiin asioihin on vähentynyt. Tämä kehitys on pakottanut kuntia etsimään innovatiivisia tapoja lisätä kuntalaisten osallistumista päätöksentekoprosesseihin (Clark, 2018). Osallistamiseen liittyvä tutkimus kuitenkin osoittaa, että kansalaiset, joilla on enemmän sosiaalisia, taloudellisia tai koulutuksellisia resursseja, osallistuvat aktiivisemmin kunnallisiin osallistamisprosesseihin. Tämä resurssiero johtaa siihen, että osallistujat kykenevät vaikuttamaan paremmin omien palveluidensa kehittämiseen, mikä puolestaan voi lisätä eriarvoisuutta kuntalaisten välillä (Rosentraub & Sharp, 1981). Toisaalta kuntalaisten aito osallistaminen päätöksentekoon voi lisätä heidän ymmärrystään julkisten toimenpiteiden tarpeellisuudesta ja legitimitetistä (Mahmood ja muut, 2021). Tämä korostaa tarvetta kehittää osallistumismekanismia, jotka ovat aidosti saavutettavia kaikille väestöryhmille, riippumatta heidän resurssitasostaan.

Vaikka perinteiset osallistamismuodot, kuten kokoukset ja kuulemiset, pysyvät edelleen yleisinä menetelminä, niiden rinnalle on noussut myös uusia tapoja. Nykyaikaiset osallistamisen muodot tarjoavat kuntalaisille mahdollisuuden osallistua esimerkiksi neuvonantajaneeluihin, opetusfoorumeihin, osallistaviin ongelmanratkaisuryhmiin ja osallisuuden perustuvaan demokratiahallintoon (Clark, 2018). Tällaisen osallistavan proses-

sin suunnittelu vaatii kuitenkin tarkkaa päätöksentekoa, joka kattaa muun muassa osallistumismuotojen valinnan, osallistujien rekrytoinnin, voimaannuttamisen tason määrittämisen ja kokonaistavoitteiden asettamisen, aina yhteisön erityispiirteet huomioiden. Kunnan tekemät suunnittelupäätökset vaikuttavat siihen, miten julkiset arvot, kuten sosiaalinen tasa-arvo, voidaan saavuttaa ja tunnistaa (Clark, 2018).

4 Tutkielman toteutus

Tässä luvussa tarkastellaan tutkielmassa käytettyä tutkimusaineistoa sekä valittua tutkimusmenetelmää, laadullista aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Luvun tavoitteena on selventää menetelmän peruseriaatteet, perustella sen soveltuvuus tutkimustehtävään sekä kuvata, miten aineisto on valittu, rajattu ja analysoitu. Menetelmävalintojen läpinäkyvä esittäminen tukee tutkielman luotettavuuden arviointia ja toimii lähtökohtana tulosten tulkinnalle.

4.1 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat kunnissa

Yhdenvertaisuuslain mukaisesti kaikkien kuntien viranomaisten on laadittava yhdenvertaisuussuunnitelma (Sisäministeriö, 2014). Suunnitelman laajuus määritellään kuitenkin kunkin viranomaisen toiminnan luonteen mukaisesti, ja sen tulee vastata toiminnan vaatimuksia (Sisäministeriö, 2014). Yhdenvertaisuussuunnitelma toimii kunnallisessa kontekstissa keskeisenä välineenä yhdenvertaisuuden edistämässä ja syrjinnän ennaltaehkäisyssä (THL, 2023b). Sen avulla kunta voi systemaattisesti kehittää toimintaansa ja palveluitaan niin, että ne palvelevat tasapuolisesti kaikkia asukkaita ja henkilöstöä. Kunnan yhdenvertaisuussuunnitelma toimii konkreettisenä ilmentymänä siitä, kuinka se viranomaisena, työnantajana sekä koulutuksen järjestäjänä edistää yhdenvertaisuutta (THL, 2023b).

Henkilöstöä koskeva tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma oli laadittu noin 90 % kunnista (Holopainen ja muut, 2025). Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (2023a) selvityksen mukaan kuitenkin vuonna 2023 vain 60 % kunnista oli laatinut toiminnallisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman (Holopainen ja muut, 2025). THL (2023a) kuitenkin toteaa, että kuntien lähtökohdat suunnitelmien laatimiseen vaihtelevat merkittävästi, sillä käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat suunnitelmien laatuun ja sisällön monipuolisuuteen.

Kunnan yhdenvertaisuussuunnitelma voi rakentua kaksitasoiseksi kokonaisuudeksi, jossa koko kuntaa koskeva suunnitelma tarkastelee organisaation toimintaa laaja-alaisesti ja toimii samalla ohjaavana asiakirjana eri toimialojen ja palvelukokonaisuuksien suunnittelulle. Tällainen rakenteellinen malli mahdollistaa sekä strategisen että operatiivisen tason yhdenvertaisuustyön koordinoinnin (Laaja ja muut, 2019). Yhdenvertaisuussuunnitelma on tarkoituksenmukaista integroida kunnan vuosittaiseen ja valtuustokauden mukaiseen toiminnan ohjaukseen ja seurantaan. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi liittämällä suunnitelma osaksi kunnan hyvinvointikertomusta ja sen raportointikäytäntöjä (Laaja ja muut, 2019).

Yhdenvertaisuussuunnitelman keskeisimmät tavoitteet ovat: 1. tunnistaa ja puuttua syrjintään 2. arvioida eri käytäntöjen ja toiminnan yhdenvertaisuusvaikutuksia sekä toteuttaa yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä ja 3. lisätä osallisuutta (Sisäministeriö, 2014). Toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma on organisaation strateginen kehittämisväline, jonka avulla määritellään konkreettiset tavoitteet, kehittämisalueet sekä keinot edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa osana arjen toimintaa (Siukola ja muut, 2024). Suunnitelman keskiössä Siukolan ja muiden (2014) mukaan ovat selkeästi asetetut tavoitteet, joiden kautta voidaan paitsi ohjata toiminnan suuntaa, myös mahdollistaa kehityksen seuranta ja arviointi. Ilman tavoitteiden täsmentämistä jää muutosten toteutumisen arviointi epäselväksi, mikä vaikeuttaa tavoitteellisen yhdenvertaisuustyön toteuttamista.

Yhdenvertaisuussuunnitelmien yhteydessä ei kuitenkaan usein käsitellä riittävästi yhdenvertaisuuden haasteita (Tanhua, 2020, s. 30). Ongelmanratkaisun sijaan olisi ensisijaisesti pyrittävä määrittelemään ongelmat (Clark, 2018). Suunnitelmista puuttuu usein tietoa esimerkiksi siitä, ketkä ovat ne ryhmät, joita syrjitään, tai keiden aseman parantaminen lisäisi yhdenvertaisuutta toiminnassa ja palveluissa (Tanhua, 2020, s. 30). Näiden ongelmien määritelmät rakentuvat niistä tarinoista ja metaforista, joita ihmiset kertovat itselleen ongelmallisissa tilanteissa (Clark, 2012). Yhdenvertaisuussuunnitelmat sisältä-

vät usein koulutuksia ja toimenpiteitä, joita pidetään yhdenvertaisuutta edistävinä kehittämistoimina. Niistä kuitenkin puuttuu usein selkeä yhteys konkreettisiin haasteisiin, joihin niiden on tarkoitus vastata. Se, että haasteita ei nimetä ja tunnisteta, on yksi keskeisistä syistä sille, että kehittämistoimet jäävät usein yleisluontoisiksi ja tavoitteet abstrakteiksi (Tanhua, 2020, s. 30).

4.2 Kuntien valinta

Kuntien rajauksessa on hyödynnetty Tilastokeskuksen väestörakennetietoja (Suomen virallinen tilasto, 2024). Rajauksessa on käytetty Excel-tiedostoa, joka perustuu kuntien väkilukuun 31.12.2023. Tässä tutkielmassa ei ole haluttu antaa painoarvoa kunnan maantieteelliselle sijainnille, vaan kuntia on päätetty tarkastella asukasluvun mukaisesti. Tilastokeskuksen tietojen pohjalta Suomen kunnat on jaettu neljään tutkielman kannalta selkeään ryhmään:

1. Yli 100 000 asukkaan kunnat (suuret kunnat)
2. 99 000–50 000 asukkaan kunnat (Keskisuuret kunnat)
3. 49 000–10 000 asukkaan kunnat (Pienet kunnat)
4. Alle 10 000 asukkaan kunnat (Erittäin pienet kunnat)

Jokaisesta ryhmästä on valittu kaksi kuntaa satunnaisotannalla Excelin avulla. Ennen työkalun käyttöä on määritelty, että valittavat kunnat ovat järjestysluvultaan pienimmät, jotka satunnaisotanta tarjoaa. Lisäksi valinnassa on edellytetty, että kunnan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma on löydettävissä internetistä. Mikäli ajantasaista suunnitelmaa ei ole löytynyt näillä toimenpiteillä, on siirrytty Excel-taulukon *Pysyvä*-sarakkeessa seuraavaan kuntaan, kunnes suunnitelma on ollut saatavilla.

| Aluejako 1.1. Väkiluku 31.12.2023 | | | |
|-----------------------------------|-------------------|-----------------|--------|
| Kunta | Yli 100 000 asuka | Satunnaisotanta | Pysyvä |
| Tampere | 255 050 | 9 | 2 |
| Turku | 201 863 | 1 | 2 |
| Jyväskylä | 147 746 | 6 | 3 |
| Espoo | 314 024 | 2 | 4 |
| Kuopio | 124 021 | 4 | 4 |
| Helsinki | 674 500 | 1 | 6 |
| Vantaa | 247 443 | 6 | 6 |
| Oulu | 214 633 | 3 | 7 |
| Lahti | 120 693 | 1 | 9 |
| 9 | | | |

Kuvio 2. Yli 100 000 asukkaan satunnaisotanta Excelissä.

Yllä oleva kuvio 2. havainnollistaa, miten yli 100 000 asukkaan kuntien valinnat on suoritettu. Excelissä satunnaisotanta on toteutettu kaavalla =SATUNNAISLUKU.VÄLILTÄ, joka näkyy kuviossa sarakkeessa *Satunnaisotanta*. Koska kaava ei ole pysyvä ja numerot vaihtuvat aina tiedostoa muokattaessa, satunnaisotannan tulokset on kopioitu ja liitetty pelkkinä arvoina sarakkeeseen *Pysyvä*. Lisäksi liittämisasiasetuksista on valittu "Liitä arvot", jotta kaava on jäädytetty ja satunnaisotannan tulokset pysyvät muuttumattomina taulukossa.

Satunnaisotannan jälkeen jokaisen valitun kunnan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma on pyritty löytämään avainsanahauulla "Kunta + tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma". Tämän prosessin avulla on varmistettu, että satunnaisotannalla valittujen kuntien suunnitelmat ovat saatavilla tutkimusaineistona.

Ainoastaan 99 000–50 000 asukkaan kuntien ryhmässä on ilmennyt haasteita suunnitelmien löytämisessä. Tässä ryhmässä satunnaisotanta on valikoinut tutkielmaan Kouvolan ja Mikkelin. Mikkelin kohdalla on havaittu, että internetistä löytyvä suunnitelma ei ole ajantasainen, sillä ajantasaisesta suunnitelmasta löytyy kaupunginhallituksen kokouksen pöytäkirja, mutta pöytäkirjaan ei ole lisätty liitettä eli suunnitelmaa, niin kuin edellisvuotena. Tämän vuoksi on siirrytty seuraavaan kuntaan, Hämeenlinnaan. Hämeenlinnan

kohdalla on löytynyt ajantasainen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusselvitys, minkä perusteella se on valittu toiseksi kunnaksi tässä ryhmässä. Alla taulukossa 2. tutkielmaan valikoituneet kunnat.

Taulukko 2. Satunnaisotannalla tutkielmaan valikoituneet kunnat.

| Yli 100 000 asukkaan kunnat | 99 000–50 000 asukkaan kunnat | 49 000–10 000 asukkaan kunnat | Alle 10 000 asukkaan kunnat |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Tampere | Kouvola | Hämeenkyrö | Karjajoki |
| Turku | Hämeenlinna (Mikeli) | Iisalmi | Hattula |

4.3 Tutkimusmenetelmä ja analyysiprosessin vaiheet

Tämän tutkielman tutkimusmenetelmäksi on valittu laadullinen sisällönanalyysi, jota käytetään kirjallisessa muodossa olevan materiaalin systemaattiseen tarkasteluun ja tulointa (Elo & Kyngäs, 2008). Sisällönanalyysi voidaan toteuttaa kahdella tavalla: induktiivisesti eli aineistolähtöisesti tai deduktiivisesti eli teorialähtöisesti (Elo & Kyngäs, 2008). Valittu analyysitapa määräytyy tutkielman tai tutkimuksen tarkoituksen mukaisesti (Elo & Kyngäs, 2008). Tässä tutkielmassa on päädytty aineistolähtöiseen lähestymistapaan, jossa analyysin kategoriat muodostetaan aineiston pohjalta ilman ennalta määriteltyä teoreettista rakennetta. Tavoitteena on antaa aineistoille mahdollisuus tuottaa tutkimuksellisesti merkityksellisiä havaintoja sen omista lähtökohdista käsin.

Elo ja Kyngäs (2008) ehdottavat, että analyysiprosessi jakautuisi kolmeen päävaiheeseen. He kuitenkin lisäksi toteavat, että aineiston analysoimiseksi ei ole olemassa tiukkoja sääntöjä, vaan keskeinen piirre on aineiston luokittelu pienempiin sisältökategorioihin. Analysointiprosessi on tässä tutkielmassa jaettu Elo ja muita (2022) mukailleen kuuteen

vaiheeseen seuraavasti: 1. analyysiyksikön valinta. 2. aineistoon perehtyminen. 3. alkuperäisilmauksien poiminta. 4. alkuperäisilmauksien pelkistäminen ja koodaus. 5. luokittelu alaluokat, yläluokat ja pääluokat. ja 6. Tulosten raportointi.

Prosessin vaiheet yksi ja kaksi kuuluvat niin sanotusti valmisteluvaiheeseen, joka tapahtuu ennen varsinaisen analyysin aloittamista (Elo ja muut, 2022, s. 219). Ensimmäisenä tulee valita analyysiyksikkö. Analyysiyksikkö voi olla esimerkiksi yksittäinen sana tai ajatuskokonaisuus. Tässä tutkielmassa analyysiyksikkönä käytetään ajatuskokonaisuuksia ja lauseita, jotka kuvaavat konkreettisesti niitä toimenpiteitä, jotka edistävät yhdenvertaisuutta ja/tai tasa-arvoa suomalaisissa kunnissa. Nämä kokonaisuudet voivat sisältää esimerkiksi linjauksia tai toimenpiteitä, jotka on kirjattu kunnan tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelmaan. Lauseiden käyttö analyysiyksikkönä luo johdonmukaisuutta ja toistettavuutta, sillä se on yksikkönä selkeästi rajattavissa. Lisäksi lauseet mahdollistavat vertailun, sillä kuntien suunnitelmista voidaan nostaa esiin valittuun teemaan liittyviä lauseita (Elo ja muut, 2022).

Analyysiyksikön valinnan jälkeen perehdytään valittuun aineistoon. Perehtymisellä tässä tapauksessa viitataan aineiston eli tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien läpikäymiseen niin, että ne antavat työkalut ja kokonaiskuvan aineistosta, jonka pohjalta analyysi voidaan toteuttaa (Elo ja muut, 2022). Tässä tutkielmassa valittu aineisto eli kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat ovat saatavilla tekstimuotoisena internetissä, joten niitä ei tarvitse esimerkiksi erikseen litteroida. Ennen aineiston läpikäyntiä suunnitelmat on tallennettu tietokoneelle erilliseen kansioon, sekä niistä on tehty Word-tiedosto, jossa on linkki jokaiseen valittuun tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaan. Näin on pystytty varmistamaan materiaalin pysyvyys.

Aineistolähtöisessä analyysissä aineisto on tarkoitus tiivistää, jonka vuoksi aineisto pelkistetään ja siitä muodostetaan luokkia (Elo ja muut, 2022). Tutkielmassani kahdeksasta valitusta suunnitelmasta on poimittu tutkimuskysymykseen vastaavat ilmaukset eli konk-

reettiset toimenpiteet, miten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistetään kyseissä kunnassa. Nämä ilmaukset on tuotu taulukkoon alkuperäisilmauksina, jonka jälkeen ilmaukset on pelkistetty. Pelkistämällä tarkoitetaan sitä, että ilmauksista tulee kirjakieltä, ja niistä poistetaan turhat täytesanat. Tässä vaiheessa on tarkasteltava, että pelkistettyjen ilmauksien sisältö ei muutu (Elo ja muut, 2022). Alun perin ilmaukset on poimittu Word-tiedostoon, mutta ilmauksien määrän vuoksi on todettu, että materiaalia on helpompi hallita Excel tiedostossa. Näin ollen alkuperäisilmaukset on siirretty Exceliin.

Excelissä on luotu viisi välilehteä. Jokaiselle välilehdelle on luotu kunnan kokoluokalle omansa, eli yhdellä välilehdellä on ollut aina kaksi kuntaa, ja niiden kerätyt alkuperäisilmaukset. Välilehtien tarkoitus on ollut selkeyttää aineiston läpikäyntiä, sillä ne ovat mahdollistaneet aineiston jakamisen neljään eri taulukkoon. Viidennelle välilehdelle on muodostettu kokoava sivu, johon on vielä lisätty kaikkien kahdeksan kunnan aineistot. Yhteenvetosivu on muodostettu, koska on haluttu mahdollistaa lisäksi kokoaineiston tarkastelu ja suodatus yhdessä paikassa. Exceliin on muodostettu taulukko, jossa on seitsemän saraketta kunta, alkuperäisilmaus, pelkistetty ilmaus, koodaus, alaluokat, yläluokat ja viimeisenä pääluokat. Alkuperäisilmausjien poiminnan jälkeen ilmaukset on muutettu pelkistettyyn ja lyhyempään muotoon ja lisätty pelkistetty ilmaus -sarakeeseen.

Näiden toimenpiteiden jälkeen on pohdittu, kuinka koodaus olisi selkein tehdä. Koodauksessa on päädytty värikoodaukseen, sillä Excel taulukossa on mahdollista suodattaa tällöin värin mukaisesti ja visuaalisuus auttaa suuren aineiston havainnointia. Koodaukseen on valittu kahdeksan eri väriä, sillä aineisto on laaja ja on haluttu muodostaa mahdollisimman monipuolinen, mutta lisäksi hallittu ja selkeä aineistokokonaisuus.

Koodauksen värit on selitetty selkeyden vuoksi jokaisella Excel tiedoston välilehdellä vielä erikseen. Tässä tutkielmassa punainen väri koodauksessa kuvaa palveluihin liittyvää ilmausta, keltainen väri viittaa hallinnollisiin tai strategisiin ilmauksiin, oranssi väri kuvastaa työyhteisöön tai työelämään liittyviä ilmauksia, vaaleanpunainen liittyy ilmauksiin, jotka liittyvät osallisuuteen, vihreä väri kuvastaa laki- tai ohjeistusilmauksia, sininen väri

kuvastaa ilmauksia, jotka sisältävät arvoihin, kulttuurin tai monimuotoisuuteen viittaa-
vaa sisältöä, violetti väri kuvastaa seurantaan tai arviointiin liittyviä ilmauksia ja turkoosi
taas koulutukseen tai tiedotukseen viittaavia ilmauksia. Värien selitteet on muodostettu
ilmauksien poiminnan ja pelkistämisen jälkeen, jolloin aineistosta on pystytty poimi-
maan ja havainnoimaan erilaisia teemoja ja kokonaisuuksia.

Värikoodauksen jälkeen Excel-taulukot on voitu suodattaa värin mukaisesti ja aineistoa
on pystytty tarkastelemaan aihekokonaisuuksissa. Koska värejä on valittu kahdeksan, on
muodostettu kahdeksan pääluokkaa. Luokitteluun on käytetty avuksi tyhjää Word-tie-
dostoa, ja siihen on numeroitu kahdeksan kohtaa. Kyseinen tiedosto on lisätty tutkiel-
maan liitteeksi 1. selkeyttämään luokittelua.

Tämän jälkeen värikoodattuja ilmauksia on käyty systemaattisesti useaan kertaan läpi ja
niistä on muodostettu analyysin alaluokat. Tämän jälkeen alaluokkien päälle on muodos-
tettu yläluokat ja näiden kokonaisuuksien päälle vielä nimetty pääluokat, jotka ovat
koonneet kahdeksaan eri luokkaan kaikki aineiston ilmaukset. Pääluokiksi eli aineiston
teemoiksi on muodostunut 1) palveluiden saavutettavuus ja käyttäjäryhmien tarpeet, 2)
hallinnolliset ja strategiset toimenpiteet. 3) henkilöstökäytännöt ja työelämän yhdenver-
taisuus, 4) osallisuus ja osallistaminen, 5) lainsäädännön ja ohjeistusten noudattaminen,
6) kulttuuri, monimuotoisuus ja arvot. 7) seuranta ja arviointi sekä 8) koulutus, tiedotus
ja viestintä. Taulukko 3 havainnollistaa luokittelua sekä analyysitaulukon rakennetta.

Taulukko 3. Havainnollistava analyysitaulukko.

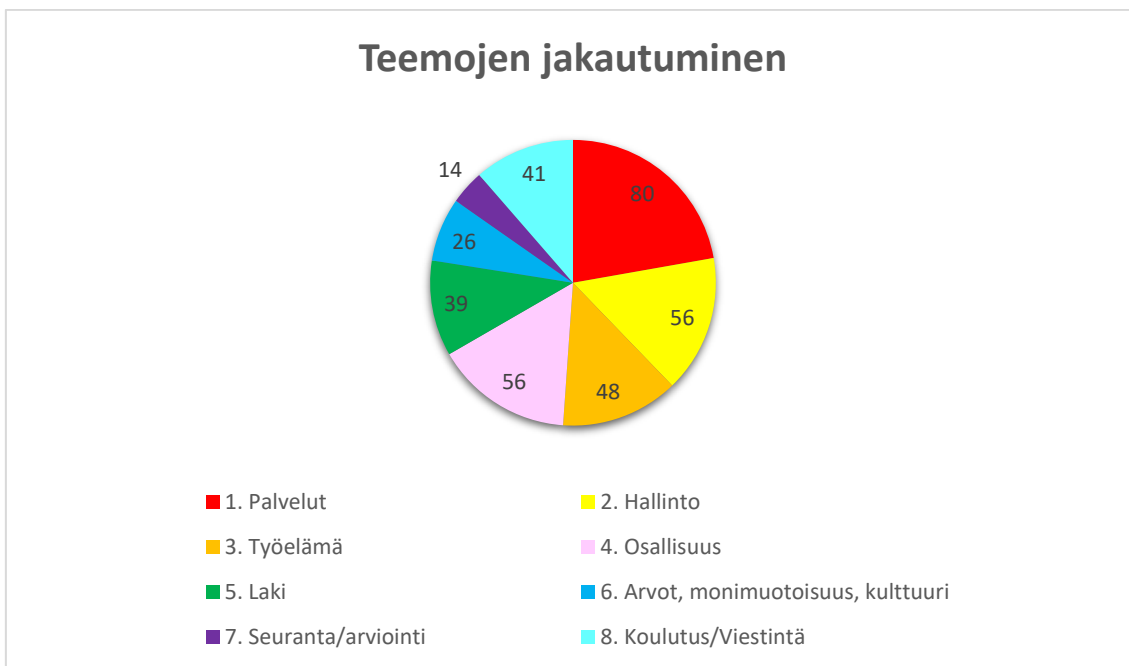
| Kunta | Alkuperäinen ilmaus | pelkistetty ilmaus | koodi | alaluokat | yläluokat | Pääluokat |
|---------|--|--|-------|--|--|---|
| Tampere | "Tampereen kaupungin verkkopalvelujen saavutettavuutta parannetaan WCAG-ohjeistuksen mukaisesti osana digitaalisten palvelujen kehittämistä." | Verkkopalvelujen saavutettavuuden kehittäminen WCAG-ohjeiden mukaisesti. | | Digipalveluiden kehittäminen saavutettavuuden näkökulmasta | Digitaalinen saavutettavuus | Palveluiden saavutettavuus ja käyttäjäryhmien tarpeet |
| Tampere | "Tampereen kaupunki on Tekemisen kaupunki 2030 -strategiassaan sitoutunut työskentelemään syrjimättömyyden puolesta." | Sitoutuminen syrjimättömyyden ja tasa-arvon edistämiseen strategian kautta. | | Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain yms mukaiset toimenpiteet | Lainsäädännön toteutuminen | Lainsäädännön ja ohjeistusten noudattaminen |
| Tampere | "Tampereen kaupungin toiminnallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma vuosille 2023–2025." | Toiminnallinen suunnitelma tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. | | Suunnitelmien laatiminen | Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatiminen ja integrointi | Hallinnolliset ja strategiset toimenpiteet |
| Tampere | "Tampereen kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmassa 2023–2025 yhdistyvät tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmat aiempaa yhdenvertaisuussuunnitelmaa laajemmin." | Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman näkökulmaa syvennetty. | | Suunnitelmien laajuuden ja kattavuuden varmistaminen | Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatiminen ja integrointi | Hallinnolliset ja strategiset toimenpiteet |
| Tampere | "Valmistelusta on vastannut Tampereen kaupungin pormestarin huhtikuussa 2022 nimeämä poikkialinnollinen Yhdenvertaisuussuunnitelmatyöryhmä." | Suunnitteluun nimetty poikkialinnollinen yhdenvertaisuussuunnitelmatyöryhmä. | | Vastuuhenkilöiden tai työryhmien nimeäminen | Resurssien ja vastuiden määrittely | Hallinnolliset ja strategiset toimenpiteet |
| Tampere | "Suunnitelman valmistelussa on noudatettu yhdenvertaisuuslakia valvovan yhdenvertaisuusvaltuutetun ohjeita yhdenvertaisuussuunnittelulle." | Suunnitelman valmistelussa noudatettu lakia ja ohjeita. | | Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain yms mukaiset toimenpiteet | Lainsäädännön toteutuminen | Lainsäädännön ja ohjeistusten noudattaminen |

5 Tutkimustulokset

5.1 Suunnitelmien sisällöllinen kuvaus

Aineistolähtöisen laadullisen sisällönanalyysin perusteella esiin nousseet teemat ja tulokset vastaavat tutkimuskysymykseeni: miten suomalaisissa kunnissa pyritään edistämään tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Analyysin perusteella aineistosta nousi esiin kahdeksan keskeistä teemaa: 1) palveluiden saavutettavuus ja käyttäjäryhmien tarpeet, 2) hallinnolliset ja strategiset toimenpiteet, 3) henkilöstökäytännöt ja työelämän yhdenvertaisuus, 4) osallisuus ja osallistaminen, 5) lainsäädännön ja ohjeistusten noudattaminen, 6) kulttuuri, monimuotoisuus ja arvot, 7) seuranta ja arviointi sekä 8) koulutus, tiedotus ja viestintä.

Edellä esitetyt teemat ja niiden määrällinen jakautuminen on havainnollistettu kuviossa 3. Kuviossa on käytetty tutkielman analyysivaiheessa hyödynnettyjä koodausvärejä, joiden selitteet on numeroitu yllä esitettyjen teemojen mukaisesti ja selitteet lyhennetty selkeyden parantamiseksi. Kuvioista on nähtävissä, että palveluiden saavutettavuus ja käyttäjäryhmien tarpeet -teemaan liittyviä toimenpiteitä käsitellään tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa laajimmin. Vähiten ilmauksia kohdistuu puolestaan seuranta- ja arviointia käsittelevään teemaan. Muut teemat jakautuvat suunnitelmissa keskenään melko tasaisesti.



Kuvio 3. Teemojen jakautuminen Kuntien välillä.

Suurten kuntien ryhmään valikoituivat satunnaisotannalla Tampere ja Turku. Näiden kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista kerättiin yhteensä 100 alkuperäisilmausta. Tampereen suunnitelmasta tunnistettiin 69 ilmausta ja Turun suunnitelmasta 31. Molemmissa kaupungeissa eniten ilmauksia kohdistui teemaan palveluiden saavutettavuus ja käyttäjäryhmien tarpeet, johon liittyen tunnistettiin kummassakin kunnassa 12 ilmausta. Tampereen osalta toimenpiteitä nostettiin vähiten esiin seuranta ja arviointi -teemassa. Vähiten toimenpiteitä Turun osalta oli kolmessa teemassa, henkilöstökäytännöt ja työelämän yhdenvertaisuus, osallisuus ja osallistaminen sekä seuranta ja arviointi.

Keskisuurten kuntien suunnitelmista nostettiin yhteensä 94 kappaletta ilmauksia, jotka todettiin edistävän tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Ilmaukset jakoutuivat Kouvolan ja Hämeenlinnan välillä niin, että Kouvolan suunnitelmasta poimittiin 39 ilmausta, ja Hämeenlinnan taas 55. Kouvolan kohdalla suurimmaksi teemaksi nousi palveluiden saavutettavuus ja käyttäjäryhmien tarpeet, kun taas Hämeenlinnan suunnitelmassa painotettiin osallisuutta ja osallistamista. Kouvolan suunnitelmassa ei mainittu kuin yksi toimen-

pide liittyen henkilöstökäytäntöihin ja työelämän yhdenvertaisuuteen, kulttuuriin, monimuotoisuuteen ja arvoihin sekä koulutukseen, tiedotukseen ja viestintään. Hämeenlinnan suunnitelmassa vähiten toimenpiteitä nostettiin esille seurannassa ja arvioinnissa.

Pieniä kuntia tässä tutkielmassa edustivat Hämeenkyrö ja Iisalmi. Tässä ryhmässä suunnitelmista nostettiin eniten esiin toimenpiteitä, yhteensä 113. Toimenpiteet jakautuivat niin, että Hämeenkyrön suunnitelmasta niitä löydettiin 28, kun taas Iisalmen osalta 85. Iisalmen suunnitelmassa keskityttiin erityisesti toimenpiteisiin, jotka liittyivät palveluiden saavutettavuuteen ja käyttäjäryhmien tarpeeseen. Hämeenkyrö puolestaan nosti esiin henkilöstökäytäntöjä ja työelämän yhdenvertaisuutta. Hämeenkyrön osalta vähiten toimenpiteitä löydettiin kulttuuriin, monimuotoisuuteen ja arvoihin sekä koulutukseen tiedotukseen ja viestintään liittyen. Iisalmen osalta vähintään toimenpiteitä muodostettiin seurantaan ja arviointiin liittyen.

Karjoki ja Hattula edustivat tässä tutkielmassa kaikkien pienimpiä kuntia. Näiden kuntien suunnitelmista poimittiin yhteensä 53 ilmaisua. Ilmaisut jakautuivat kuntien välillä niin, että Karjoen suunnitelmasta poimittiin 23 ilmaisua ja Hattulan suunnitelmasta 30 ilmaisua. Ilmauksia oli siis erittäin pienten kuntien osalta yli puolet vähemmän, kuin mitä keskiuurilla kunnilla, joiden suunnitelmista kerättiin kaikkein eniten ilmauksia. Kuntatasoisesti Karjoki nosti suunnitelmassaan eniten esille henkilöstökäytäntöjä ja työelämän yhdenvertaisuutta, kun taas Hattulan suunnitelmassa korostui hallinnolliset ja strategiset toimenpiteet. Karjoen suunnitelmasta ei löydetty toimenpiteitä liittyen kolmeen teemaan: osallisuus ja osallistaminen, seuranta ja arviointi sekä koulutus, tiedotus ja viestintä. Hattula puolestaan ei nostanut esiin henkilöstökäytäntöihin ja työelämän yhdenvertaisuuteen liittäviä toimenpiteitä. Erittäin pienet kunnat olivat ainoa ryhmä, jossa nousi esiin sellaisia teemoja, joiden toimenpiteitä ei suunnitelmista nostettu yhtäkään.

Vaikka analyysissä nousseet teemat ohjaavat tulosten tarkastelua, esitetään aineisto tämän luvun alaotsikoissa kuntien ryhmäjaottelun mukaisesti. Tämä lähestymistapa mahdollistaa tarkemman kuvan siitä, millaisia konkreettisia toimenpiteitä valitut kunnat ovat

suunnitelmissaan määritelleet tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Teemat esitellään luvuissa jo aiemmin ilmaistun numerojärjestyksen mukaisesti. Tulosten esittelyä havainnollistetaan aineistoesimerkeillä.

5.1.1 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimet suurissa kunnissa

Tässä ryhmässä korostuivat erityisesti palveluiden tarjoaminen erityisryhmille sekä fyysinen esteettömyys. Palveluiden kohdentamista erityisryhmille kuvattiin esimerkiksi siten, että suunnitelmissa mainittiin tiettyjen ryhmien huomioiminen saavutettavuuden näkökulmasta, yksilöllisen tuen tarjoaminen sitä tarvitseville sekä rahoituksen kohdentaminen valituille käyttäjäryhmille. Digipalveluiden saavutettavuuden kehittäminen oli kummassakin kunnassa vähäistä, mutta suunnitelmassa tuotiin esiin ei-digitaalisten palvelujen merkitys saavutettavuuden turvaamisessa.

Molempien suurten kuntien suunnitelmissa korostui yhdenmukaisen palveluntarpeen arvioinnin sekä palveluihin pääsyn merkitys. Palveluiden saavutettavuutta pyrittiin edistämään muun muassa ajanvarausjärjestelmiä kehittämällä, palveluiden ja kuntoutustarpeiden arviointia keskittämällä sekä palveluohjauksen avulla, joka tukee tasavertaista pääsyä palveluihin kaikille väestöryhmille. Lisäksi sekä Tampere että Turku toivat esiin matalan kynnyksen palveluiden tarjoamisen osana saavutettavuuden parantamista.

"Palveluohjausta ja opastusta digitaalisten palveluiden ja laitteiden käyttöön ja lomakkeiden käyttöön eri kaupunginosissa matalan kynnyksen palvelupisteissä esim. lähiötuvissa" -Turku

Fyysisen esteettömyyden kehittäminen jäi molempien kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa vähäisesti käsitellyksi osa-alueeksi. Turun suunnitelmasta ei noussut esiin yhtäkään konkreettista toimenpidettä esteettömyyteen liittyen, vaan esteettömyys mainittiin ainoastaan osana kaupungin yleistä suunnittelunohjausta. Tampereen suunnitelmassa esteettömyyteen viitattiin muutamassa ilmauksessa, joissa se näyttäytyi esteettömyyselvitysten laatimisena, esteettömyyslinjausten muotoiluna sekä niiden käyttöönoton edistämisenä.

Hallinnollisia ja strategisia toimenpiteitä kuvattiin suurten kuntien suunnitelmissa monipuolisesti. Toimenpiteet keskittyivät yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen ja integrointiin, resurssien ja vastuiden määrittelyyn sekä strategiseen ohjaukseen ja kehittämiseen. Suunnitelmien laatimista ja integrointia kuvailtiin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien tekemisellä kaupungille sekä oppilaitoksille. Lisäksi kiinnitettiin huomiota suunnitelmien laajuuden ja kattavuuden varmistamiseen. Suurilla kunnilla oli mahdollisuus nimetä esimerkiksi yhdenvertaisuuskoordinaattori ja yhdenvertaisuussuunnitelmatyöryhmä, joka korosti ryhmän mahdollisuutta resursoida tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöhön erikseen ihmisiä, ja määrittellä heidän vastuitaan. Hallinnollisissa toimissa mainittiin suunnitelmien linkittyminen muihin suunnitelmiin. Lisäksi suunnitelmissa mainittiin useaan kertaan sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi päätöksenteossa.

Kaikessa palvelutarpeen arvioinnissa huomioidaan asiakkaan sosioekonominen kokonaistilanne ja näin myös heikoimmassa asemassa olevien näkökulma tulee huomioitua päätöksenteossa. -Turku

Kumpikaan suurista kunnista ei antanut suurta painoarvoa suunnitelmassaan henkilöstökäytännöille ja työelämänyhdenvertaisuudelle. Suunnitelmissa kuitenkin mainittiin työllistymiseen liittyviä toimenpiteitä positiivisen erityiskohtelun muodossa. Positiivista erityiskohtelua kuvailtiin työllistämisehdon systemaattisena hyödyntämisenä osatyökykyisiin ja vammaisiin, osatyökykyisten ja vammaisten henkilöiden työllistymistä edistävien palveluiden turvaamisena sekä yritysten tukitarpeiden selvittämällä, jotta sosiaalista kestävyyttä ja tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta saataisiin edistettyä. Suunnitelmassa nimettiin toimenpiteeksi työllisyyspalveluiden kehittäminen, sillä palvelut siirtyvät kaupungeille vuoden 2025 alussa.

Osallisuus ja osallistaminen oli monipuolista. Kunnat mainitsivat lakisääteiset vaikuttamistoimielimet, joita olivat nuorisovaltuusto ja vanhus- ja vammaisneuvostot. Tampere

oli suunnitelmassaan nimennyt lakisääteisten elinten lisäksi lasten parlamentin, maa-hanmuuttajaneuvoston, romanityöryhmän ja vammaisneuvoston esteettömyys työryh-män. Suuret kunnat tunnistivat poikkeuksellisen monipuolisesti ja monimuotoisesti eri ryhmien olemassaolon. Suunnitelmissa toimenpiteiksi nimettiin eri lautakuntien, vaikut-tamistoimielinten ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö. Kunnat olivat järjestäneet eri-laisia osallistavia kyselyitä ja asukastilaisuuksia, sekä hyödyntäneet osallistamisen avulla kerättyä tietoa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteiden kehittämiseen ja toteuttamiseen.

Suunnitelmassa mainittiin eurooppalaisen tasa-arvon peruskirjan allekirjoittaminen, li-säksi suunnitelman valmistelu oli sidottu yhdenvertaisuuslain noudattamiseen. Mainit-tavia toimenpiteitä olivat lisäksi eettiset periaatteet ja niiden rooli oikeudenmukaisuu-den ja yhdenvertaisuuden edistäjänä, sekä turvallisemman tilan periaatteet, jotka sisäl-sivät puuttumiskäytännöt syrjintään ja muihin vihatekoihin.

Teemana kulttuuri, monimuotoisuus ja arvot muodostui haastavaksi. Analysoinnin ai-kana pohdin paljon, miten tämä teema määritellään ja koodataan analyysiin. Teemaa päätettiin lähestyä arvolähtöisyydellä ja yhdenvertaisuuden periaatteilla sekä monimuo-toisuudella kulttuurissa ja kunnan kaupunkirakenteissa. Suunnitelmissa nousi esiin mo-ninaisuuden näkyväksi tekeminen ja sen huomiointi. Tätä kuvailtiin entistä monipuoli-semman intersektionaalisuuden huomioimisella, moniperusteisen syrjinnän tunnistami-sella, sukupuolineutraaliuden huomioimisella esimerkiksi pukutiloissa ja koulusegregaa-tion ehkäisemisellä. Lisäksi asuinalueiden segregatiota haluttiin ehkäistä, monipuolis-taa alueiden asuntojakautumia sekä huomioida sosioekonominen asema, ja järjestää mak-suttomia toimintoja ja tapahtumia.

Seuranta ja analyysi -teeman toimenpiteet keskittyivät tiedonkeruun ja analyysin ympär-ille. Tietoa kerättiin ja selvitettiin kanteluista ja muista yhteydenotoista, hyvistä väes-

tösuhteista, sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvistä risteävistä näkökulmista, segregatiokehityksestä, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden tilasta palveluissa ja hankinnoissa. Syrjintätietoja kerättiin asiakaspalautejärjestelmän kehittämiseen.

Kehitetään asiakaspalautejärjestelmiä syrjintätiedon keräämisen ja seurannan näkökulmista. -Tampere

Koulutus, tiedotus ja viestintä -teema nousi toiseksi keskeisimmäksi kokonaisuudeksi molempien suurten kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa. Teemaan muodostettiin kaksi yläluokkaa: henkilöstön koulutus sekä sisäinen ja ulkoinen viestintä. Toimenpiteet näiden osalta olivat huomattavasti yksityiskohtaisempia verrattuna useisiin muihin teemoihin. Henkilöstön koulutusta koskevassa yläluokassa keskeiseksi alaluokaksi muodostui koulutus tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta. Koulutusten teemoina esiintyivät muun muassa sukupuolten moninaisuus, ihmisoikeudet, turvallisemman tilan periaatteet, sensitiivinen kohtaaminen sekä syrjintään ja vihatekoihin puuttuminen. Tampereen suunnitelmassa koulutusten kohderyhmää laajennettiin myös kaupungin luottamushenkilöihin, ja lisäksi Tampereella huomioitiin koulutusten saavutettavuus henkilöstölle, mikä ei ilmennyt muiden kuntien suunnitelmista.

Sisäisen ja ulkoisen viestinnän yläluokassa korostui monikanavaisen ja saavutettavan viestinnän merkitys. Tämä ilmeni esimerkiksi selkeän kielen käytön edistämisenä päätöksenteossa ja palveluissa. Lisäksi suunnitelmissa esitettiin pyrkimyksiä monimuotoisemman viestinnän ja visuaalisen kuvaston kehittämiseen, jotta viestintä ilmentäisi paremmin kaupungin väestön moninaisuutta.

”Lisätään ihmisten moninaisuuden esiin tuovien kuvien ja videoiden määrää ja käyttöä.” - Tampere

5.1.2 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimet keskisuurissa kunnissa

Kouvola ja Hämeenlinna keskittyivät palveluiden saavutettavuudessa ja käyttäjäryhmien tarpeissa palveluiden saavutettavuuteen, fyysiseen esteettömyyteen, palveluiden tarjoamiseen erityisryhmille ja digitaaliseen saavutettavuuteen. Palveluiden saavutettavuutta haluttiin parantaa mahdollistamalla tasa-arvoisia harrastemahdollisuuksia, tuottaa liikuntapalveluita yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti, tarjota eri puolilla kaupunkia opiston kurssitarjontaa, mahdollistaa aika ja paikka kohtaamisille sekä mahdollistaa asukkaille yhdenvertainen mahdollisuus saada palveluita. Fyysisen esteettömyyden toimenpiteet liittyivät rakentamiseen ja rakennusten esteettömyyteen sekä kaupunkiympäristöön. Palveluiden tarjoamista erityisryhmille kuvailtiin kehittämällä lasten digiosaamista, edistämällä hankkeiden avulla ikäihmisten palvelutarpeita ja tunnistamalla kunnan toimialoilla yleisesti erityisryhmien tarpeita. Digitaalisen saavutettavuuden toimenpiteitä kuvailtiin digituen lisäämisellä hankkeiden avulla sekä raporttien ja selostuksien muuttamisella saavutettavaksi kunnan sivuilla.

Keskisuurten kuntien kohdalla hallinnolliset ja strategisen toimenpiteet nousivat toiseksi suurimmaksi teemaksi suunnitelmissa. Teemassa esiin nousi erityisesti strateginen sitoutuminen yhdenvertaisuuteen eri hallinnon tasoilla, mutta toimenpiteet olivat kuitenkin kauttaaltaan monipuolisia. Sitoutumista eri hallinnon tasoilla kuvailtiin yhdenvertaisuusperiaatteen sisällyttämisenä kaupunkistrategiaan, suunnitelman huomioimisena kaupungin tytäryhteisöissä, yhdenvertaisuuden nimeämisenä kaupungin strategiseen kivi-jalkaan ja arvoksi sekä toiminnan asettamisena avoimeksi ja puolueettomaksi. Yhdenvertaisuuden toteutumista korostettiin useaan otteeseen päätöksenteossa, ja lisäksi tarkennettiin sukupuolivaikutusten arviointia päätöksenteossa. Suunnitelmia oli lisäksi laadittu perusopetukselle, lukioille, monikulttuurisuustyön kehittämiseen, nuorisopalveluille ja varahaiskasvatukselle sekä esiopetukselle. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa oli huomioitu erikseen niiden kattavuus, ja suunnitelmat oli sidottu osaksi kunnan muita strategisia asiakirjoja. Lisäksi keskisuuret kunnat mainitsivat yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon huomioimisen talousarvioprosesseissa.

Henkilöstökäytäntöjen ja työelämän yhdenvertaisuuden huomiointi oli suhteellisen vähäistä keskisuurten kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa. Suunnitelmien toimenpiteiksi nostettiin sen tavoitteet ohjata yhdenvertaista kohtelua työhön liittyvissä toimenpiteissä, kuten rekrytoinneissa, johtamisessa, palkkauksessa ja urakehityksessä. Lisäksi mainittiin työyhteisöissä toisten kohtaamisen kehittäminen ja arvostava keskustelukulttuuri. Keskisuuret kunnat mainitsivat laatineensa erikseen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat henkilöstölle, joka osittain selittää ilmauksien vähyyttä yleisessä suunnitelmassa.

Osallisuus ja osallistamiseen liittyvät yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa tukevat toimenpiteet olivat keskisuurten kuntien suurin teema suunnitelmissa. Teemaa oli käsitelty laajasti yhteisörakenteiden ja vaikuttamistoimielinten, kuntalaisten osallistamisen, osallistamisesta kerätyn tiedon hyödyntämisen ja osallisuuden esteiden tunnistamisen ja poistamisen näkökulmasta. Osallistamisessa korostui kuntien tahto järjestää monipuolisia osallistamistilaisuuksia ja kyselyitä, kuten hyvinvointikyselyitä, avoimia yleisötilaisuuksia, seuraparlamentteja ja asukastapahtumia. Näitä toimenpiteitä suunnitelmissa mainittiin useita.

”Kuntalaisia kuullaan monin tavoin (nähtävillä olevat kaavat ja katusuunnitelmat, hyvinvointikysely sekä muut asukaskyselyt, palautekanavat, osallistaminen, seuraparlamentti, asukastilaisuudet ja -tapahtumat).” -Kouvola

”Suunnitteluvaiheessa järjestetään asiakasryhmille kohdennettuja kuulemisia tai kaikille avoimia yleisötilaisuuksia, joihin voi osallistua joko paikan päällä tai kotoa käsin etänä Teamsissa.” -Hämeenlinna

Osallistavien tilaisuuksien ja kyselyiden lisäksi mainittiin osallistava budjetointi. Osallistava budjetointi oli kuvailtu mahdollisuudeksi kaikille esittää ideoita tiettyjen määrärahojen puitteissa. Osallistavaa budjetointia oli kuitenkin jatkojalostettu spesifimmäksi tarjoamalla nuorille oma osallistava budjetti. Vähemmistöryhmiä pyrittiinkin suunnitelmissa osallistamaan monipuolisesti. Suunnitelmissa mainittiin vammais-, vanhus- ja

maahanmuuttoasioiden neuvostot, nuorisovaltuustot, viisi aluetoimikuntaa ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapiste. Osallistamisesta kerättyä tietoa kuvailtiin hyödynnettävän yhdenvertaisuuteen- ja tasa-arvoon liittyvissä haasteissa sekä kartoitettiin yhdenvertaisuuden tilaa.

Lainsäädännön ja ohjeistusten noudattamisen teemoissa mainittiin eurooppalaisen tasa-arvon peruskirjan allekirjoittaminen, mikä poimittiin myös suurten kuntien suunnitelmista. Tämän teeman toimenpiteissä mainittiin perustuslain, yhdenvertaisuuslain, tasa-arvolain sekä liikuntalain noudattaminen ja toteuttaminen kuntien toiminnassa. Lisäksi mainittiin lakisääteiset neuvostot sekä muut työryhmät ja niiden hyödyntäminen erityisesti kehittämishankkeissa.

”Kaupungin toiminta sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevissa asioissa perustuu perustuslakiin, tasa-arvolakiin ja yhdenvertaisuuslakiin.” -Kouvola

Kulttuuria, monimuotoisuutta ja arvoja kuvailtiin suunnitelmissa tietoisuuden lisäämisenä moninaisuudesta, erityisesti teemaviikkojen ja -päivien avulla. Kunnan työntekijöitä kannustettiin pohtimaan omia arvojaan ja asenteitaan liittyen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöhön. Monikulttuurisuutta pyrittiin lisäämään valokuvastolla ja kuntalaisten oman kielen ja kulttuurin säilyttämisellä. Huomioitavaa oli, että Hämeenlinna ja erittäin pieniin kuntiin valikoitunut Hattula käyttivät suunnitelmissaan sanatarkasti samaa ilmausta turvallisuudesta ja arvomaailmasta. Voidaan todeta, että kunnat hyödyntävät suunnittelutyössä lisäksi toisiensa suunnitelmia.

”Turvallisemman tilan periaatteet tekevät näkyväksi arvomaailman ja toimintatavat, jonka ytimessä on yhdenvertaisuus.” – Hämeenlinna/Hattula

Suunnitelmissa mainitut toimenpiteet liittyen seurantaan ja arviointiin olivat keskisuuren kuntien osalta vähäistä. Ilmauksia kuitenkin saatiin poimittua sen verran, että niistä saatiin muodostettua kuva, millaisia toimenpiteitä teemassa korostettiin. Seuranta ja arviointi oli määritelty suunnitelman toteutumisen edellytykseksi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyön seurannan vastuu oli suunnitelmassa erikseen määritelty. Suunnitelmissa

mainittiin lisäksi indikaattorien asettaminen ja niiden seuranta, erityisesti sukupuolten välisiin eroihin liittyen sekä kehittämistoimenpiteiden seuranta.

Keskisuuret kunnat keskittyivät suunnitelmissaan koulutuksen, tiedotuksen ja viestinnän osalta erityisesti monikanavaiseen ja saavutettavaan viestintään. Monikanavaista ja saavutettavaa viestintää kuvailtiin muun muassa saavutettavuuden huomiointina, ajankoh- taisena viestintänä, ymmärrettävänä ja selkeänä viestintänä sekä muidenkin kielten käyt- tämisenä kuin suomen kielen. Henkilöstön koulutuksiin liittyvät toimenpiteet käsittelivät suunnitteluvaiheiden koulutusta ja henkilöstön kouluttamista tasa-arvosuunnitelmaan liittyen.

5.1.3 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimet pienissä kunnissa

Pienten kuntien selkäesti suurin teema suunnitelmissa muodostui palveluiden saavutet- tavuudesta ja käyttäjäryhmien tarpeista. Teemassa korostui erityisesti toimenpiteet liit- tyen palveluiden saavutettavuuteen ja palveluiden tuottamiseen erityisryhmille. Palve- luiden saavutettavuudessa mainittiin erityisesti yhdenmukainen palvelutarpeen arviointi ja palveluun pääsyyn liittyvät toimenpiteet. Näitä toimenpiteitä kuvailtiin neuvonnan ko- rostamisena, toimitilojen aikataulujen kohdentamisena tarpeen mukaisesti, tilojen tar- joamisena erilaisiin toimintoihin, kuten oppimiseen ja harrastamiseen sekä maksutto- mien ja edullisten tapahtumien lisäämisellä kunnan toimintaan. Saavutettavuutta kuvail- tiin myös omakielisenä ja selkokielisenä neuvontana, palveluiden saantina monipuoli- sesti eli ei ainoastaan digipalveluita sekä palveluiden sijainnin huomioimisena.

Erityisryhmiä huomioitiin monipuolisesti palveluiden tuottamisessa. Pienet kunnat huo- mioivat kohdennetusti romaneita, seksuaalivähemmistöjä, vammaisia, maahanmuutta- jia sekä nuoria ja lapsia. Romaneihin liittyviä toimenpiteitä olivat esimerkiksi romanikie- lien opetuksen järjestäminen ja romanityöryhmän aseman parantaminen. Vammaisten kohdalla toimenpiteiksi nimettiin kuljetuspalveluiden kehittäminen sekä elin- ja toimin- taympäristön kehittäminen. Lapsiin ja nuoriin liittyviä palveluita kuvailtiin esimerkiksi

nuorisipalveluiden yhdenvertaisuustyöllä, tasavertaisena mahdollisuutena suorittaa opipalvelullisuus sekä tukipalveluina ja erityisjärjestelyinä kouluissa ja oppilaitoksissa. Maa-hanmuuttajien kohdalla haluttiin tuottaa erityisesti ohjausta ja neuvontaa. Pienet kun-nat olivat ainoita, jotka lisäksi huomioivat seksuaalivähemmistöt sanallisesti suunnitel-missaan.

Näiden lisäksi teemassa tuotiin esiin vielä toimenpiteitä liittyen digitaaliseen saavutetta-vuuteen ja fyysiseen esteettömyyteen. Digitaalista saavutettavuutta kuvailtiin verkkopal-veluissa huomioimalla esimerkiksi videot, viittomakieli ja ääni. Lisäksi verkkosivuja halut-tiin kehittää saavuttaviksi. Fyysiseen esteettömyyteen liittyvät ilmaukset koskivat ympä-ristön esteettömyyttä.

Hallinnollisia ja strategisia toimenpiteitä pienillä kunnilla oli suunnitelmissaan suhteelli-sen vähän. Toimenpiteet keskittyivät suurelta osin strategiseen ohjaukseen ja kehittämi-seen. Tällaisiksi toimenpiteiksi nimettiin eriarvoisuuden vähentäminen kunnan toimin-noissa, yhdenvertaisten tukipalveluiden tarjoaminen eri toimialoille sekä jokaisella osa-alueella kunnan toiminnassa yhdenvertaisuusnäkökulman huomioiminen. Näiden toi-menpiteiden lisäksi suunnitelmissa kuvailtiin yhdenvertaisuusvaikutusten huomiointi päätöksenteossa sekä suunnitelmaa työkaluna sukupuolten tasa-arvon edistämisessä.

Henkilöstökäytännöt ja työelämän yhdenvertaisuus oli pienten kuntien toiseksi suurin teema tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa. Teemassa korostui erityisesti yh-denvertainen kohtelu. Yhdenvertaista kohtelua kuvailtiin yhdenvertaisella vaativuuden arvioinnilla, palkkauksella, mahdollisuutena vanhemmuuteen ja vanhempainvapaisiin, työaikojen joustolla ja yleisesti työolojen kehittämällä.

”Kunnalla käytössä oleva mahdollisuus mukautettuun työhön edistää yhdenvertai-suutta, sillä tällä mahdollisuudella työpaikalla tehdään hyväksytyksi se, että työky-vyssä ja jaksamisessa voi olla luonnollista vaihtelua.” -Hämeenkyrö

”Työvaativuuden arviointijärjestelmällä turvataan yhdenvertainen palkkaus työn-tekijöille.” - Iisalmi

Rekrytoinneissa mainittiin anonyymirekrytointi sekä se, ettei rekrytoinneissa käytetä syrjiviä vaatimuksia. Työllistymiseen liittyen erityisryhmille pyrittiin järjestämään tukea ja maahanmuuttajien asemaa parantaa työmarkkinoilla. Työllisyys- ja elinkeinopolitiikassa pyrittiin edellä mainittujen lisäksi huomioimaan vähemmistöjen haastava asema. Työllisyyttä pyrittiin edesauttamaan esimerkiksi kouluttamisella ja kuntouttamisella. Pienet kunnat huomioivat suunnitelmassa erikseen vielä henkilöstökyselyt, sekä henkilöstön tietoisuuden liittyen organisaation sitoutumiseen yhdenvertaisuuden edistäjänä.

Pienten kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa osallisuus ja osallistaminen muodostivat keskeisen osan yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämisessä. Kuntalaisia ja eri väestöryhmiä pyritään osallistamaan päätöksenteon eri vaiheissa ja kunnan palveluiden kehittämisessä monin tavoin. Yhtenä keskeisenä osallistamisen välineenä toimii kuntalaisille suunnatut kyselyt, joita hyödynnettiin esimerkiksi suunnitelman päivittämisen tukena. Osallisuutta tuettiin myös aktiivisella kuulemisella ja osallistavilla menetelmillä. Kunnat järjestivät tarvittaessa kyselyitä ja äänestyksiä kuntalaisille, ja kuntien verkkosivut toimivat kanavana osallistumiseen ja tiedonsaantiin.

Osallisuutta vahvistetaan lisäksi erilaisten neuvostojen, kuten nuorisovaltuuston, vammaisneuvoston ja vanhusneuvoston toiminnan kautta. Nämä neuvostot toimivat paitsi vaikuttamiskanavana myös keskeisinä yhteistyöeliminä, joiden toimintaedellytyksiä pyrittiin jatkuvasti vahvistamaan. Neuvostot mahdollistivat eri väestöryhmien, kuten nuorten, vammaisten ja ikääntyneiden äänen kuulumisen päätöksenteossa. Kuntalaisilla ja muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa palautetta kunnan toiminnasta ja palveluista monikanavaisesti. Palautejärjestelmän avulla pyrittiin varmistamaan kaikkien asiakkaiden oikeus ja mahdollisuus osallistua kunnan kehittämiseen. Erityisesti vammaisten henkilöiden osallisuutta vahvistettiin huomioimalla heidän oikeutensa jo palveluiden suunnitteluvaiheessa sekä kehittämällä palveluita yhteistyössä vammaisneuvoston ja saadun palautteen pohjalta. Lisäksi pienissä kunnissa hyödynnettiin asukkaiden kokemuksellista tietoa palveluiden suunnittelussa, kehittämisessä ja päätöksenteossa.

Pienten kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa korostui vahvasti lainsäädäntöön ja ohjeistuksiin perustuva lähestymistapa yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi. Suunnitelmien taustalla vaikuttivat keskeiset säädökset, kuten yhdenvertaisuuslaki, työsopimuslaki ja laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Suunnitelmissa nousi esiin keskeinen periaate kaikenlaisen syrjinnän, häirinnän ja kiusaamisen kiellosta. Lisäksi suunnitelmissa täydennettiin sitoutumista puuttua rasismiin ja stereotyyppisiin kohteluihin.

Kulttuuri, monimuotoisuus ja arvot teemassa toimenpiteet kohdistuivat erityisesti eettisten periaatteiden toteuttamiseen, moninaisuuden tunnistamiseen ja arvopohjaisen toiminnan edistämiseen kunnallisessa päätöksenteossa, palveluissa ja vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa. Moninaisuuden kunnioittaminen ja näkyväksi tekeminen ilmenivät konkreettisina linjauksina ja käytännön toimina. Esimerkiksi Iisalmen kaupungissa nuoriso-ohjaajat sitoutuvat aktiivisesti välttämään oletusten tekemistä nuorista ja käyttämään keskusteluissa nuorten kanssa ennakkoluulottomia ja ei-stereotyyppisiä ilmaisutapoja. Samoin korostettiin, että sukupuolen moninaisuus tulee ottaa huomioon kaikessa ihmisiin vaikuttavassa työssä.

”Sukupuolen moninaisuus on otettava huomioon kaikessa ihmisiin vaikuttavassa ja ihmisten kanssa tehtävässä työssä.” -Iisalmi

Kunnissa edistettiin arvolähtöistä lähestymistapaa myös kansainvälisyyden ja väestöryhmien välisen vuorovaikutuksen tukemisessa. Koulutuksen ja kasvatuksen konteksteissa maailmankatsomuksellisten näkemysten huomioiminen opetuksen järjestämisessä toimi yhtenä keinona turvata oppijoiden yhdenvertaista kohtelua ja arvostavaa kohtaamista. Tämä edellytti kulttuurisen ja katsomuksellisen moninaisuuden tunnistamista ja sen sisällyttämistä opetuksen sisältöihin ja toimintatapoihin.

Pienissä kunnissa seuranta ja arviointi teema jäi hieman pieneksi. Toimenpiteitä kuitenkin mainittiin, muun muassa suunnitelman seuranta ja arviointi. Koulujen yhdenvertaisuustoimien arviointi esimerkiksi vanhempainilloissa ja arviointikeskusteluissa. Lisäksi verkkopalveluita tarkastettiin ja arviointiin erillisen ohjelman avulla.

Koulutus, tiedotus ja viestintä teemassa korostui pienten kuntien osalta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokoulutusten järjestäminen kunnan työntekijöille, mutta myös luottamushenkilöille. Lisäksi koulutuksiin pyrittiin sisällyttämään yhteistyötä vähemmistöjä edustavien järjestöjen kanssa. Kunnan henkilöstölle haluttiin tarjota tietoa myös kulttuureista, uskonnoista, sukupuolen moninaisuudesta ja seksuaalivähemmistöistä. Viestinnässä korostettiin avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja saavutettavuutta. Näiden toimenpiteiden avulla pystyttiin esimerkiksi lisäämään kuntalaisten ymmärrystä päätöksenteosta.

5.1.4 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimet erittäin pienissä kunnissa

Palveluiden saavutettavuutta ja käyttäjäryhmien tarpeita ei erityisen laajasti huomioitu erittäin pienten kuntien suunnitelmissa. Toimenpiteet huomioitiin toiminnoilla, jotka koskivat palveluiden järjestämistä erityisryhmille. Tällaisiksi toimenpiteiksi esiintyi ympäröivästä erikseen eri ryhmiin kohdennetut toimenpiteet, erityisryhmien huomiointi toimintaympäristöjen suunnittelussa ja avustajien käyttömahdollisuuksien lisääminen. Karijoki mainitsi suunnitelmassaan palveluiden kieliversiot, eli sivustojen kääntämisen tarvittaessa.

Erittäin pienten kuntien kohdalla suurimmaksi teemaksi nousi hallinnolliset ja strategiset toimenpiteet. Karijoen kohdalla nousi erityisesti esiin strateginen sitoutuminen yhdenvertaisuuteen eri hallinnon tasoilla. Sitoutumista kuvattiin suunnitelmassa työnantajan, johtoryhmin, toimialapäälliköiden ja esihenkilöiden sitouttamisella suunnitelmaan. Lisäksi edellä mainittujen ryhmien ja henkilöiden tehtävänä oli integroida suunnitelman periaatteet ja toimenpiteet henkilöstölle, mutta myös jokapäiväiseen työhön ja toimintaan. Hattulan kantavaksi teemaksi taas nousi suunnitelmien laatiminen. Hattulan kunta

kuvaili suunnitelmassaan esiopetuksen, koulujen ja varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimista.

Suureksi teemaksi nousi myös henkilöstökäytännöt ja työelämän yhdenvertaisuus. Tämä teema aiheutti eniten pohdintaa teemojen päällekkäisyyksistä. Monet työelämään liitettävät ohjeistukset tulevat suoraan laista, jonka vuoksi koodauksen aikana pohdin, pitäisikö tämä teema siirtää kokonaan lakien ja ohjeistuksien -teeman alle. Ilmaukset kuitenkin pohjautuvat niin vahvasti työelämään ja työyhteisöihin, minkä vuoksi ne haluttiin pitää omana ryhmänään. Hattulan suunnitelmasta ei poimittu ilmauksia ollenkaan, mutta Karijoen osalta nostettiin esiin jopa 12 ilmausta. Tätä osittain selittää se, että Karijoki oli sitonut suunnitelmansa nimenomaan kunta työnantajana näkökulmaan.

Karijoki nosti suunnitelmassaan esiin etenkin työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun. Yhdenvertainen kohtelu ilmeni ikä syrjinnän ehkäisynä, yhdenvertaisena palkkauspolitiikana ja sukupuolten tasa-arvon edistämisenä. Suunnitelmassa mainittiin myös monimuotoisuus rekrytoinneissa. Tällä viitattiin naisia sekä miehiä hakemaan virkoja ja työpaikkoja sekä toteuttamalla rekrytoinnit yhdenvertaisesti riippumatta hakijoiden etnisestä tausta, iästä, vammaisuudesta tai muusta henkilöön liittyvästä tekijästä.

Osallisuus oli erittäin pienten kuntien toimesta vähäistä. Osallisuuteen liittyen nostettiin esiin vammaisneuvosto, ja sen rooli kunnassa yhteistyöelimenä. Osallisuuteen liittyvät toimenpiteet ilmenivät palautteen aktiivisena keräämisinä, kyselyinä kuntalaisille erilaisista päätöksenteon asioista ja järjestämällä yhteisiä keskustelutilaisuuksia. Osallistamista ei tämän yksityiskohtaisemmin kuvailtu, mutta sitä pysyttiin kuitenkin näiden ilmauksien pohjalta havainnoimaan riittävällä tasolla, jotta ilmaukset voitiin nostaa osaksi tutkielmaan.

”Järjestetään yhteisiä keskustelutilaisuuksia.” -Hattula

Erittäin pienten kuntien kohdalla oli nähtävissä kuntien toiminta ohjeistusten ja lakien ympärille. Analyysin havaintojen pohjalta pystyttiinkin toteamaan, että erittäin pienet

kunnat korostivat toimenpiteissään lailla heille määrättyjä velvoitteita. Lainsäädännön ja ohjeistuksien noudattamisessa korostui kiusaaminen, epäasiallinen kohtelu sekä syrjintä, ja näihin liittyvät ohjeistukset. Toimenpiteeksi oli nimetty eettiset ohjeet ja turvallisemman tilan periaatteet. Turvallisemman tilan periaatetta korostettiin päätöksenteossa, koulutuksissa ja palaverissa, mutta se haluttiin myös osaksi nuoris-, kirjasto-, liikunta- ja kulttuuripalveluita.

Kulttuuri, monimuotoisuus ja arvot- teemassa nousi esiin arvolähtöisyys ja yhdenvertaisuuden periaatteet sekä monimuotoisuus kulttuurissa ja kunnan kaupunkirakenteissa. Turvallisemman tilan periaatteiden avulla haluttiin luoda arvomaailmaa näkyväksi, jonka ytimessä on yhdenvertaisuus. Monimuotoisuutta pyrittiin muodostamaan visuaalisen ilmeen monikulttuurisuuden lisäämisellä.

”Kunnan visuaalista ilmettä rikastetaan parhaillaan monikulttuurisuutta edustavilla kuvituksilla ja valokuvilla, jotka tuovat esiin kunnan moninaisuuden.” - Hattula

Seuranta ja arviointi -teema jäi erittäin pienten kuntien osalta vajaaksi. Tässä teemassa poimittiin ainoastaan yksi ilmaus Hattulan suunnitelmasta. Hattula oli suunnitelmassaan kirjoittanut seurankohteita, jotka olivat esimerkiksi tuen saavutettavuus, luottamus päätöksentekoon ja tietoisuus oikeuksista. Oli kuitenkin positiivista, että erittäin pienissä kunnissa tasa-arvoon- ja yhdenvertaisuuteen liittyvä indikaattori seurantaan löytyi, eikä se ollut täysin vajavaista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmissa.

Hattula kuvaili suunnitelmassaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimenpiteeksi henkilöstön koulutusta ja sisäistä- ja ulkoista viestintää. Henkilöstöä, työryhmää ja luottamushenkilöitä haluttiin kouluttaa yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyen. Viestintä tahdottiin pitää avoimena ja monipolisena, sekä nostaa tiedottamiseen kaikkia kunnan palveluita.

5.2 Suunnitelmien sisältöjen teoreettinen jäsentely

5.2.1 Kuntakoon vaikutus saavutettavuuteen

Suuret ja keskikokoiset kunnat olivat sisällyttäneet suunnitelmiinsa monivaiheisia toimenpiteitä palvelujen saavutettavuuden parantamiseksi. Näissä kunnissa painottuivat erityisesti palveluihin pääsyn ja menettelytapojen yhdenvertaisuuden edistäminen (Gooden, 2014). Tampere, Turku, Hämeenlinna ja Kouvola ilmoittivat kehittävänsä digitaalisia palveluja sekä fyysistä esteettömyyttä. Suuret kunnat kuvasivat kehittävänsä muun muassa ajanvarausjärjestelmiä ja palveluohjausta, joiden tavoitteena oli edistää yhdenvertaista pääsyä palveluihin kaikille väestöryhmille. Myös keskikokoiset kunnat korostivat palvelujen tarjoamista tasa-arvoisesti kaikille asukkaille, mukaan lukien kulttuuri- ja liikuntapalveluissa.

Digitaalisten palvelujen saavutettavuus nousi esiin suurissa ja keskikokoisissa kunnissa, mutta kehittämistoimet olivat toistaiseksi jääneet vähäisiksi. Vaikka digitaalisten palvelujen parantaminen oli asetettu keskeiseksi tavoitteeksi, toimenpiteet kohdistuivat edelleen merkittävästi myös fyysiseen esteettömyyteen. Fyysisen esteettömyyden edistämiseen kiinnitettiin enemmän huomiota kuin digitaalisten ratkaisujen kehittämiseen, vaikka molempien saavutettavuus on keskeistä tasa-arvon toteutumiseksi. Erityisesti digitaalisten palvelujen saavutettavuuden kehittäminen jäi monissa kunnissa osittaiseksi. Vaikka suurilla kunnilla oli laajemmat resurssit digitaalisten ratkaisujen edistämiseen, fyysisen esteettömyyden osalta toimenpiteet jäivät usein alakohtaisiksi, eikä konkreettisia ratkaisuja ollut esitetty riittävästi. Tämä havainto osoitti, että vaikka kunnissa pyrittiin edistämään tulosten tasa-arvoa (Gooden, 2014), fyysisen esteettömyyden kehittämisessä ei ollut vielä saavutettu riittävää tasoa yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Pienemmissä kunnissa palvelujen saavutettavuuden kehittäminen oli suppeampaa verrattuna suurempiin kuntiin, mutta erityisryhmien tarpeisiin vastaaminen painottui selkeämmin. Esimerkiksi Hämeenkyrössä ja Iisalmessa kiinnitettiin huomiota erityisesti vammaisten ja maahanmuuttajien tarpeiden huomioimiseen. Keskeisiä toimenpiteitä olivat

neuvonnan vahvistaminen, tilojen tarjoaminen erilaisille toiminnoille sekä maksuttomien tai edullisten tapahtumien järjestäminen.

Pienten ja erittäin pienten kuntien erityispiirteenä oli toimenpiteiden yksinkertaisuus ja kohdentaminen. Näissä kunnissa palvelujen saavutettavuuden kehittäminen oli suppeampaa verrattuna suurempiin kuntiin, mutta erityisryhmien tarpeisiin vastaaminen painottui selkeämmin. Esimerkiksi Hämeenkyrössä ja Iisalmessa kiinnitettiin huomiota erityisesti vammaisten tarpeiden huomioimiseen. Keskeisiä toimenpiteitä olivat neuvonnan vahvistaminen, tilojen tarjoaminen erilaisille toiminnoille sekä maksuttomien tai edullisten tapahtumien järjestäminen. Erittäin pienten kuntien suunnitelmissa mainittiin esimerkiksi kieliversioiden tarjoaminen, jonka tavoitteena oli edistää erityisesti maahanmuuttajien ja muiden vähemmistöryhmien osallistumista. Lisäksi korostettiin avustajien käytön lisäämistä sekä fyysisen ympäristön esteettömyyttä. Näillä toimilla pyrittiin parantamaan palvelujen saavutettavuutta ja edistämään oikeudenmukaista kohtelua (Gooden, 2014). Toimenpiteet olivat kuitenkin vähemmän monimutkaisia ja laajoja kuin suurissa ja keskikokoisissa kunnissa. Pienimmissä kunnissa painopiste oli käytännönläheisissä toimissa, jotka tähtäsivät erityisesti heikommassa asemassa olevien väestöryhmien, kuten vammaisten ja maahanmuuttajien, tukemiseen. Näissä kunnissa pyrittiin turvaamaan palveluihin pääsy ja yhdenvertainen kohtelu erityistukea tarvitseville ryhmille.

Vaikka kunnalliset suunnitelmat jakautuivat selkeästi kuntakoon mukaan, niissä ilmeni myös merkittäviä samankaltaisuuksia. Kaikissa kunnissa oli kiinnitetty huomiota erityisryhmien tarpeisiin ja pyritti edistämään palvelujen saavutettavuutta. Suurten ja keskikokoisten kuntien toimenpiteet painottuivat järjestelmällisiin ratkaisuihin, kuten digitaalisten palvelujen kehittämiseen, kun taas pienet ja erittäin pienet kunnat keskittyivät yksinkertaisempiin ratkaisuihin, kuten neuvontaan ja tukipalvelujen tarjoamiseen. Tämä osoitti, että vertikaalinen tasa-arvo eli heikommassa asemassa olevien tukeminen, oli tavoitteena kaikilla kuntatasoilla, vaikka sen toteutusmuodot vaihtelivat kunnallisten resurssien mukaan (Chitwood, 1974; Langørgen, 2011).

5.2.2 Strategisen ohjauksen ja hallinnon rooli

Suurissa kunnissa tasa-arvotyö ulottui perusoikeuksien turvaamisesta arvolähtöiseen johtamiseen ja palvelujen sisällölliseen kehittämiseen, kun taas pienemmissä kunnissa keskityttiin ensisijaisesti lakisääteisten minimivaatimusten täyttämiseen. Tämä heijasti kuntakoon ja resurssien vaikutusta siihen, kuinka laajasti tasa-arvotyötä voitiin toteuttaa normit ylittäen. Kansallisen lainsäädännön ohella useat kunnat viittasivat eurooppalaisiin ja kansainvälisiin asiakirjoihin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja CEDAW:iin. Käytännön tasolla viittausten merkitys kuitenkin vaihteli, esimerkiksi suurissa kunnissa ne integroituvat strategiaan linjauksiin ja arvopohjaan, kun taas pienissä kunnissa ne esiintyivät usein lähinnä yksittäisinä mainintoina.

Suomalaisten kuntien tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustoimet ilmensivät hallinnon kaksoisroolia sekä normatiivisena että toimeenpanevana toimijana. Viranhaltijoiden harkintavalta, institutionaaliset rakenteet ja organisatoriset resurssit vaikuttivat keskeisesti toimenpiteiden sisältöön ja vaikuttavuuteen (Riviera & Knox, 2023). Kaikissa kuntaryhmissä tunnistettiin sekä hallinnollisia että strategisia toimia tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi, mutta painopisteet ja käytettävissä olevat resurssit vaihtelivat kuntakoon mukaan. Suurissa kunnissa korostui suunnitelmallisuus ja rakenteellinen lähestymistapa, jossa toimenpiteisiin sisältyi esimerkiksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatiminen, niiden integrointi muihin strategiaan asiakirjoihin sekä vastuutahojen ja resurssien nimeäminen. Yhdenvertaisuuskoordinaattorien ja työryhmien perustaminen osoitti, kuinka suuret kunnat pyrkivät järjestelmällisesti keventämään hallinnollista kuormitusta ja edistämään oikeudenmukaista päätöksentekoa (vrt. Nisar, 2018).

Keskisuurissa kunnissa hallinnollisten toimenpiteiden monipuolisuus oli myös havaittavissa, mutta erityisesti korostui strateginen sitoutuminen yhdenvertaisuuteen eri hallinnon tasoilla. Tämä näkyi muun muassa yhdenvertaisuuden sisällyttämisenä kuntastrategioihin sekä tytäryhteisöjen toimintaan. Toimenpiteet viittasivat pyrkimykseen vahvistaa julkisen hallinnon legitimitettä sisäisen normiohjauksen ja arvolähtöisen päätöksenteon kautta (Riviera & Knox, 2023). Toisin kuin suurissa kunnissa, keskisuurissa kunnissa

resursointi ei ollut keskeisessä asemassa, vaan huomio kohdistui sitoutumisen ja suunnitelmien kattavuuden vahvistamiseen.

Pienissä ja erittäin pienissä kunnissa strateginen ohjaus ja kehittämistyö olivat tunnistettavissa, mutta toimenpiteiden määrä ja konkreettisuus jäivät rajallisemmiksi. Sitoutuminen yhdenvertaisuuteen ilmeni erityisesti johtotason toimijoiden arvolähtöisessä retoriikassa. Esimerkiksi Karijoella korostettiin työnantajapolitiikan näkökulmaa, mikä voidaan tulkita organisatoriseksi pyrkimykseksi kompensoida resurssien niukkuutta eettisellä lähestymistavalla (vrt. Nisar, 2018). Näissä kunnissa hallinnollinen byrokratia oli usein kevyempää, mikä saattoi mahdollistaa harkintavallan joustavamman käytön. Samalla se kuitenkin lisäsi riskiä toiminnan epäyhtenäisyydelle ja saattoi heikentää hallinnon läpinäkyvyyttä (Riviera & Knox, 2023).

Henkilöstökäytäntöihin liittyvät toimenpiteet erosivat selvästi kuntakokoluokkien välillä. Suurissa ja keskikokoisissa kunnissa tämä teema sai suunnitelmissa suhteellisen vähän huomiota, vaikka tietyt toimenpiteet, kuten positiivinen erityiskohtelu ja anonyymit rekrytoinnit, voidaan katsoa vastaavan eettisen kompensaaation periaatteita (Nisar, 2018). Näillä toimilla pyrittiin vähentämään rakenteellisia esteitä osatyökykyisten ja vammaisten työllistymiselle sekä edistämään rekrytointiprosessien yhdenvertaisuutta.

Pienemmissä kunnissa henkilöstökäytännöt ja työelämän yhdenvertaisuus nousivat merkittävämmiksi teemoiksi. Tasa-arvon edistäminen ilmeni muun muassa yhdenvertaisella palkkauksella, työaikojen joustavuudella ja mukautetun työn mahdollisuuksilla. Karijoen suunnitelmassa erityisesti monimuotoisuuden huomioiminen rekrytoinneissa oli keskeinen elementti. Tämä lähestymistapa osoitti, että pienissä kunnissa henkilöstöpolitiikkaa käytettiin aktiivisesti välineenä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseksi, mikä kytkeytyy suoraan julkisen edun dynaamiseen määrittelyyn (Riviera & Knox, 2023). Pie-
nemmissä kunnissa työelämään liittyvät toimenpiteet saattoivat näkyä selvemmin, koska suunnitelmat olivat tiiviisti sidottuja työnantajatoimijan rooliin ja nähtiin osana arkipäi-

väistä toimintaa. Kuten Hattulan ja Karijoen esimerkit osoittavat, yhdenvertaisuuden institutionaalinen jalkauttaminen henkilöstötasolla on mahdollista myös rajallisilla resursseilla, mikäli organisaatiokulttuuri tukee tätä lähestymistapaa.

5.2.3 Osallisuuden merkitys tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämässä

Kaikissa kuntaryhmissä tunnistettiin osallisuuden merkitys tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämässä, mutta toteutustavat ja laajuus vaihtelivat. Suurissa ja keskikokoisissa kunnissa osallistamisen muodot olivat moninaisia ja strukturoituja, kun taas pienissä ja erityisen pienissä kunnissa osallistaminen oli rajallisempaa ja vähemmän systemaattista. Tämä kuntakokoon perustuva ero heijastaa teoreettista havaintoa, jonka mukaan osallistaminen vaatii sekä organisatorisia resursseja että institutionaalista kapasiteettia (Jimenez, 2016; Mahmood ym., 2021).

Osallistavat tilaisuudet, kuten seuraparlamentit, hyvinvointikyselyt ja Teams-tilaisuudet, tarjosivat matalan kynnyksen osallistumismahdollisuuksia eri väestöryhmille. Erityisesti nuorten osallistaminen nousi esiin osallistavan budjetoinnin muodossa. Kunnat tunnistivat osallistumisen esteitä ja pyrkivät purkamaan niitä, mikä heijastaa Guyn ja McCandlessin (2012) korostamaa julkishallinnon vastuuta yhdenvertaisuuden varmistajana. Tämä tukee myös Reddenin (2018) ja Martinin (2016) näkemystä siitä, kuinka kuntalaisen osallistaminen voi tuottaa arvokasta tietoa julkisten palveluiden kehittämiseen. Tällaisen osallistamisen kautta kerättyä tietoa pyrittiin hyödyntämään erityisesti suurissa ja keskikokoisissa kunnissa osana palveluiden suunnittelua ja yhdenvertaisuuden arviointia, mikä vahvistaa Reddenin (2018) esittämää käsitystä datavetoisen hallinnon potentiaalista. Samalla on kuitenkin tärkeää tunnistaa Giestin ja Samuelsin (2020) esiin tuoma riski, jossa datan hyödyntäminen voi lisätä eriarvoisuutta, mikäli haavoittuvassa asemassa olevien osallistuminen jää vähäiseksi.

Pienemmissä kunnissa osallisuus oli usein henkilökohtaisempaa ja perustui suoraan vuorovaikutukseen verrattuna suuriin ja keskikokoisiin kuntiin, mikä tietyissä tapauksissa

mahdollisesti syvempää ymmärrystä paikallisista tarpeista. Tämä tukee Clarkin (2018) näkemystä siitä, että osallistamisen muotojen valinnassa tulisi huomioida paikallinen konteksti ja yhteisön resurssit. Vaikka osallistamisen muodot olivat vähemmän kehittyneitä kuin suurissa kunnissa, ne toimivat silti symbolisina ja institutionaalisina osallistumisen välineinä, jotka loivat perustan vuorovaikutukselle kuntalaisten ja hallinnon välillä. Näiden kuntien esimerkki tukee Ricuccin ja Van Ryzinin (2017) näkemystä siitä, että myös rajallisilla resursseilla voidaan rakentaa inklusiivisia hallintokäytäntöjä, mikäli osallistumisen rakenteet ovat saavutettavia. Toisaalta, jos osallistamisen keinot ovat suppeita ja konkreettisia toimenpiteitä kuvataan vähemmän, tämä tukee Giestin ja Samuelsen (2020) havaintoa, jonka mukaan dataan pohjautuvat osallistamisrakenteet voivat heijastaa olemassa olevia sosioekonomisia eroja. Kun resursseja on niukasti, jäävät osallistamisen muodot kapeammiksi. Samalla tämä tuo esiin Boxin (2007) ja Warnerin (2010) esille nostaman jännitteen tehokkuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välillä.

Yksityistämisen ja markkinaperusteisen hallinnon näkökulmasta havaittiin, että kunnissa ei juurikaan viitattu yksityisten palveluntarjoajien osallistamiseen osallisuusprosesseihin. Tämä voi osaltaan suojella kuntia kermankuorinnan ilmiöltä (Koning & Heinrich, 2013), jossa tehokkuus ja voitontavoittelu heikentävät yhdenvertaista palvelujen saatavuutta.

5.2.4 Monimuotoisuuden tunnistaminen ja tasot kunnan toiminnassa

Kaikenkokoisissa kunnissa toistuvana lähtökohtana oli arvolähtöinen toimintatapa, jonka ytimessä oli yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden edistäminen. Tämä linjaus vastaa Goodenin (2015) sekä Ricuccin ja Van Ryzin (2017) määrittelemiä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteista, joissa korostuvat yksilöiden oikeudet ja resurssien tasapainoinen jakautuminen. Erityisesti suurissa ja erittäin pienissä kunnissa korostettiin turvallisemman tilan periaatteita, joiden kautta haluttiin tehdä arvomaailma näkyväksi ja vahvistaa kunnan yhdenvertaisuustyötä. Sama, sanatakkasti toistuva ilmaus Hämeenlinnan ja Hattulan suunnitelmissa osoittaa lisäksi kunnallisen yhteistyön ja mahdollisesti myös resurssien jakamisen merkityksen.

Suurissa kunnissa monimuotoisuuden käsite oli laajasti sisäistetty, ja se ilmeni muun muassa intersektionaalisuuden huomioimisena, sukupuolineutraaliuden edistämisenä (esim. pukutilat) sekä koulu- ja asuinalueiden segregaation torjumisena. Nämä toimenpiteet heijastavat vertikaalisen tasa-arvon periaatetta (Chitwood, 1974; Langørgen, 2011), jossa erityistä tukea suunnataan heikommassa asemassa oleville. Keskisuurissa kunnissa painotus oli enemmän tietoisuuden lisäämisessä ja arvojen reflektoinnissa, kuten teemaviikkojen ja -päivien sekä työntekijöiden omien arvojen pohdinnan muodossa. Monikulttuurisuutta tuettiin symbolisin keinoin, kuten monimuotoisilla valokuvilla, mikä viittaa Cassellin (2000) kuvaamaan suvaitsevaisuuden tilaan, jossa monimuotoisuutta pyritään tunnistamaan, mutta sen hyödyntäminen jää vielä osin pinnalliseksi.

Pienissä kunnissa toimenpiteet olivat konkreettisempia nuorten kanssa tehtävässä työssä, kuten lisämessä nuorisohjaajien sitoutuminen ennakkoluulottomaan kieleen ja oletusten välttämiseen. Tämä osoittaa pyrkimystä vaikuttaa suoraan palveluprosesseihin ja vuorovaikutukseen kuntalaisten kanssa, mikä resonoi Goodenin (2014) prosessitaason yhdenvertaisuuden käsitteeseen. Erittäin pienissä kunnissa näkyi samankaltainen arvopohjainen lähestymistapa kuin suurissa kunnissa, mutta toimenpiteet painottuivat visuaalisen monimuotoisuuden esiin tuomiseen (esim. valokuvien ja kuvitusten kautta). Tämä voi jäädä Joplinin ja Dausen (1997) mukaan symboliselle suvaitsemattomuuden ja suvaitsevaisuuden rajapinnalle, jos arvojen näkyväksi tekeminen ei yhdisty konkreettisiin muutoksiin.

Kuntien toimissa ilmeni kolme Joplinin ja Dausen (1997) kuvaamaa suhtautumisen tasoa monimuotoisuuteen: suvaitsemattomuus, suvaitsevaisuus ja arvostus. Suvaitsemattomuus ilmenee erityisesti kaikkein pienimmissä kunnissa, joissa toimenpiteet rajoittuvat lähinnä lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseen ilman selkeää sitoutumista monimuotoisuuteen. Suvaitsevaisuus korostui keskisuurissa kunnissa, joissa pyrittiin lisäämään tietoisuutta ilman merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Arvostus ilmeni suurissa ja pienissä kunnissa arjen käytäntöinä, kuten sukupuolineutraaliutena ja nuorisotyön linjauk-

sina, mikä osoitti sitoutumista arvoihin, joissa erilaisuus oli integroitu osaksi toimintakulttuuria. Lisäksi suurten kuntien toimet, kuten maksuttomat tapahtumat ja asuntojakauman monipuolistaminen, osoittivat pyrkimystä tulokselliseen tasa-arvoon (Gooden, 2014), jossa lopputuloksen yhdenvertaisuus oli keskeisempää kuin palveluiden muodollinen samanlaisuus (horisontaalinen vs. vertikaalinen tasa-arvo).

Kunnat lähestyivät monimuotoisuuden johtamista eri tasoilla. Suurissa kunnissa korostui strateginen pyrkimys ehkäistä segregatiota ja tukea syrjinnän vastaista työtä laajasti, mikä vastasi Ivancevichin ja Gilbertin (2000) käsitystä monimuotoisuusjohtamisesta organisaation sitoutuneena toimintana. Pienemmissä kunnissa strategiat painottuivat enemmän yksittäisiin toimiin ja symbolisiin tekoihin, mikä saattoi viitata vielä kehittyvään monimuotoisuusjohtamisen kulttuuriin. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa korostettiin katsomuksellisen moninaisuuden huomiointia opetuksessa ja kasvatuksessa. Tämä kytkeytyi laajempaan käsitykseen tasa-arvosta, jossa ei riittänyt vain resurssien jakaminen, vaan myös opetuksen sisällön ja vuorovaikutuksen tuli heijastaa kulttuurista ja maailmankatsomuksellista moninaisuutta (Wu ym., 2017; Gooden & Portillo, 2011).

Suurissa kunnissa seuranta ja arviointia toteutettiin johdonmukaisesti ja rakenteellisesti, mikä heijastaa teoriaa, jonka mukaan konkreettiset tavoitteet ja selkeät mittarit ovat toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman ytimessä (Siukola ym., 2024; Gooden & Portillo, 2011). Tasa-arvon ydinolottuvuuksia pyrittiin myös tunnistamaan palvelujen ja hankintojen tasolla, mikä viittaa Goodenin (2015) korostamaan tarpeeseen huomioida erilaisten ryhmien yksilölliset tarpeet.

Keskisuurissa ja pienissä kunnissa arviointi ja seuranta sisältyvät suunnitelmiin ja toimenpiteisiin, mutta niitä toteutetaan vähemmän järjestelmällisesti. Indikaattorien asettaminen ja arvioinnin maininta viittaavat siihen, että tavoitteellista kehittämistä pyritään tavoittelemaan, vaikka resurssit ja rakenteet eivät välttämättä tue sitä yhtä vahvasti kuin suurissa kunnissa. Tämä korostaa Nabatchin ja Carbonin (2019) huomautusta siitä, että

vaikka tasa-arvoa edistäviä toimia on toteutettu pitkään, ne eivät aina näy riittävästi käytännön tasolla, erityisesti rakenteellisesti heikommassa organisaatioissa. Erittäin pienissä kunnissa seuranta jäi yksittäisten ilmausten varaan, mutta jopa siellä ilmeni orastavaa pyrkimystä tunnistaa syrjinnän ja osallisuuden kysymyksiä. Kuitenkin ilman tavoitteiden täsmentämistä muutosten arviointi jää vaikeaksi, kuten Siukola ja muut (2024) toteavat. Tämän vuoksi tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden tavoitteellinen toteuttaminen edellyttää rakenteellista seuranta ja mittareita, riippumatta kunnan koosta.

Kaikkien kuntien lähestymistavat osoittivat, että koulutus ja viestintä ovat keskeisiä yhdenvertaisuustyön välineitä, mutta niiden sisältö ja vaikuttavuus vaihtelevat. Suurissa kunnissa, kuten Tampereella, koulutus ja viestintä käsiteltiin suunnitelmissa yksityiskohdaisesti. Koulutuksen osalta painopiste oli henkilöstön osaamisen kehittämisessä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden teemoissa, ja keskeiseksi sisällöksi nousi koulutus sukupuolten moninaisuudesta, ihmisoikeuksista ja sensitiivisestä kohtaamisesta. Tampere erottui joukosta laajentamalla koulutusten kohderyhmää luottamushenkilöihin sekä huomioimalla koulutusten saavutettavuuden. Tämä on linjassa Coxin (1991) mallin kanssa, jossa koulutus nähdään keinona vaikuttaa organisaation ilmapiiriin ja lisätä suvaitsevaisuutta. Viestinnän osalta suurten kuntien suunnitelmissa korostui monikanavainen, selkeä ja saavutettava viestintä. Tampere painotti myös visuaalisen viestinnän monimuotoisuutta ja esitti konkreettisia toimia, kuten kuvaston monipuolistamista. Tämä tukee ajatusta siitä, että organisaation ulkoinen ja sisäinen viestintä on osa monimuotoisuuden strategista toteuttamista (Robinson & Dechant, 1997). Samalla se osoittaa kunnallisen viestinnän pyrkimystä edustaa väestön moninaisuutta.

Keskisuurten kuntien suunnitelmissa koulutuksen ja viestinnän painopiste oli erityisesti saavutettavassa ja monikanavaisessa viestinnässä. Viestintä pyrittiin pitämään ymmärrettävänä, ajankohtaisena ja eri kieliä hyödyntävänä, mikä vastasi saavutettavuuden ja inklusiivisuuden vaatimuksia (Nabatchi & Carboni, 2019). Koulutuksen osalta keskisuurten kuntien suunnitelmissa painotettiin henkilöstön perehdyttämistä tasa-arvosuunnitteluun ja kehittämistoimien suunnitteluun. Vaikka toimenpiteet olivat suppeampia kuin

suurissa kunnissa, keskisuurten kuntien lähestymistapa osoitti pyrkimystä vastata Coxin (1991) ja Tanhun (2020) esiin nostamiin haasteisiin, kuten tiedon puutteeseen syrjinnän kohteena olevista ryhmistä. Käytännönläheiset toimenpiteet, kuten selkeän kielen ja kielivalikoiman monipuolistaminen, olivat askel kohti yhdenvertaisempaa tiedonvälitystä.

Pienten ja erittäin pienten kuntien suunnitelmissa korostui koulutuksen merkitys työntekijöille ja luottamushenkilöille. Koulutusten sisällöissä huomioitiin kulttuurinen moninaisuus, sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt sekä yhteistyö vähemmistöryhmiä edustavien järjestöjen kanssa. Tämä vastaa Robinsonin ja Dechantin (1997) laajempaa monimuotoisuuden määritelmää, jossa painotetaan kulttuurisia ja arvoihin liittyviä eroja. Viestinnässä pienten kuntien suunnitelmissa korostettiin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Erityisesti pienessä kunnassa, kuten Hattulassa, toimenpiteet kohdistuivat koko kuntaorganisaation tasolle, mukaan lukien luottamushenkilöt. Viestinnän nähtiin palvelevan koko kunnan palveluja, ja sitä haluttiin kehittää monimuotoiseksi ja osallistavaksi. Kuitenkin pienten kuntien toimet jäivät usein yleisluontoisiksi, kuten Tanhua (2020) kuvaa tilanteita, joissa kehittämistoimet eivät liity konkreettisiin haasteisiin tai kohderyhmiin. Tiedon puute siitä, keitä syrjitään ja miksi, heikentää vaikuttavuutta, vaikka tahtotila on olemassa.

6 Johtopäätökset ja pohdinta

Suomalaisissa kunnissa on laajalti havaittavissa pyrkimys edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Toimenpiteiden painotukset, laajuudet ja syvyydet vaihtelevat kuitenkin merkittävästi kuntakoon mukaan. Yhteistä kaikille kunnille on arvolähtöinen hallintoajattelu ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelu, riippumatta paikallisista resursseista tai lähtökohdista.

Suurissa ja keskisuurissa kunnissa toiminta on usein strategisesti ohjattua ja järjestelmällistä. Pienemmissä kunnissa taas toimet ovat käytännönläheisempiä ja kohdistuvat usein tiettyihin ryhmiin tai konkreettisiin tarpeisiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita heikompaa lopputulosta, vaan ennemminkin erilaisten olosuhteiden ja resurssien huomioimista. Esimerkiksi suurissa kunnissa resursointi mahdollistaa monipuolisten toimenpiteiden kehittämisen aina strategisesta suunnittelusta viranhaltijoiden käytännön toimintaan saakka. Keskikokoisissa kunnissa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteet pyritään sisällyttämään strategiaan asiakirjoihin, mutta toimenpiteet jäävät usein suppeammiksi resurssien niukkuuden vuoksi. Pienemmissä kunnissa taas korostuvat henkilökohtaiset ja arvolähtöiset toimet, jotka voivat osaltaan kompensoida hallinnollisten rakenteiden puutteita.

Fyysisen esteettömyyden parantaminen on edelleen keskeinen tavoite monissa kunnissa. Tämä näkyy investointeina rakennusten, ympäristön ja liikkumisen esteettömyyteen. Sen sijaan digitaalisten palveluiden saavutettavuus saa usein vähemmän huomiota, vaikka sen merkitys kasvaa jatkuvasti väestön ikääntyessä ja palvelujen siirtyessä verkkoon. Tässä korostuu tarve tasapainottaa fyysisen ja digitaalisen saavutettavuuden kehittämistä.

Myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksissa on huomattavaa vaihtelua. Suuremmissa kunnissa osallistaminen kytkeytyy usein strategiaan prosesseihin, kuten asukasraa-teihin ja kuulemistilaisuuksiin. Pienemmissä kunnissa osallistuminen tapahtuu usein henkilökohtaisemmin ja suoremmin, mikä voi lisätä yhteisöllisyyttä, mutta samalla rajata

osallistujien määrää. Olennaista on varmistaa, että osallistumisen muodot ovat saavutettavia kaikille väestöryhmille.

Kuntien toimet tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi ovat monimuotoisia ja vahvasti kontekstisidonnaisia. Suurten kuntien systemaattiset ja hyvin resursoidut toimet osoittavat, kuinka byrokraattista harkintavaltaa voidaan hyödyntää sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen. Pienemmissä kunnissa puolestaan korostuvat arvolahtoinen sitoutuminen ja eettinen kompensointi hallinnollisten haasteiden edessä. Näin kuntien toiminta osoittaa, että julkishallinnon legitimizeettiä voidaan rakentaa sekä hallinnollisten rakenteiden kautta että moraalisen harkinnan keinoin. Tämä heijastaa julkisen edun moniulotteisuutta ja jatkuvaa neuvottelua erilaisten intressien välillä.

Teoreettisessa tarkastelussa korostuu, että osallistaminen voi lisätä hallinnon tehokkuutta ja legitimizeettiä, mutta se ei yksin riitä yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Osallistumisen suunnittelussa ja toteutuksessa on huomioitava erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien saavutettavuus. Kuntien toimet ilmentävät teoreettista eroa horisontaalisen ja vertikaalisen tasa-arvon välillä, suuret ja pienet kunnat painottavat rakenteellisia ja käytännön toimia, kun taas keskisuuret ja pienimmät kunnat korostavat symbolista edustavuutta ja arvojen esiin tuomista. Monimuotoisuuden johtamisen kehitysvaihe vaihtelee, osa kunnista on jo suunnitelmissa arvostuksen tasolla, osa vasta tiedostamisen ja suvaitsevaisuuden vaiheessa.

On lisäksi huomionarvoista, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat laaditaan tukemaan kuntien työtä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Nämä suunnitelmat toimivat konkreettisina välineinä tavoitteiden saavuttamisessa, mutta ensisijaisesti ne ovat hallinnollisia asiakirjoja. Pelkkä suunnitelmien tarkastelu ei kuitenkaan anna kattavaa kuvaa kuntien käytännön toiminnasta. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi henkilöstön osaamisen kehittäminen, johdon sitoutuminen sekä mahdollisten rakenteellisten esteiden tunnistaminen ja purkaminen. Kriittisestä näkökulmasta tarkasteltuna suunnitelmien analyysi ei yksin riitä arvioimaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön onnistumista

kunnissa. Vaikka suunnitelmien analyysi ei sellaisenaan paljasta toteutuneiden toimenpiteiden laajuutta tai vaikuttavuutta, ei sen merkitystä arviointiprosessissa tule kuitenkaan vähätellä. Suunnitelmat tarjoavat tärkeän näkökulman siihen, millaisia tavoitteita kunnissa asetetaan, miten näiden tavoitteiden toteuttaminen on suunniteltu ja mitä arvoja kunnallinen toiminta heijastaa. Tämän tutkielman tulokset avaavat näkymän kunnalliseen tahtotilaan ja toimenpiteisiin tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Samalla tulokset tuovat esiin kehittämiskohteita, joiden tunnistaminen on olennaista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyön vaikuttavuuden parantamiseksi.

Tulevaisuudessa tutkimusta kunnissa tehtävästä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöstä voisi syventää tarkastelemalla käytännön toteutusta, esimerkiksi vertaamalla strategisia suunnitelmia arjen toimintaan työntekijähaastatteluiden tai asukaskyselyiden avulla. Lisäksi kvantitatiivinen vertailu useamman kunnan välillä voisi auttaa tunnistamaan systemaattisia eroja kuntakoon tai poliittisen johdon mukaan. Kolmantena jatkokehityksenä toimintatutkimuksellinen lähestymistapa, jossa tutkija osallistuu kehittämistyöhön kunnan toimijoiden kanssa. Näin voitaisiin tuottaa sekä käytännöllisesti vaikuttavaa että tutkimuksellisesti merkittävää tietoa.

Lähteet

- Anderws, R., Beynon, M.J. & McDermott, A. (2019). Configurations of New Public Management Reforms and the Efficiency, Effectiveness and Equity of Public Healthcare Systems: A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis. *Public Management Review* 21(8), 1236–1260. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1561927>
- Andrews, R. & Van De Walle, S. (2013). New Public Management and citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review* 15(5), 762–783. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725757>
- Bartolome, D., Charles, A.M. & Ross, S. L. (2004). Who's in Charge of the Central City? The Conflict between Efficiency and Equity in the Design of a Metropolitan Area. *Journal of Urban Economics* 56(3), 458–483. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2004.05.002>
- Bell, E., Ter-Mkrtchyan, A., Wehde, W. & Smith, K. (2021) Just or Unjust? How Ideological Beliefs Shape Street - Level Bureaucrats' Perceptions of Administrative Burden. *Public administration review*, 81(4), 610-624. <https://doi.org/10.1111/puar.13311>
- Brewer, G.A. & Walker, R.M. (2010). The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(1), 233–57. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun040>
- Box, R.C. (2007). The Public Service Practitioner as Agent of Social Change. In *Democracy and Public Administration*. Taylor & Francis Group, 193–228. <https://doi.org/10.4324/9781315705224-11>
- Boyne, G., Powell, M. & Ashwoerth, R. (2001). Spatial Equity and Public Services: An Empirical Analysis of Local Government Finance in England. *Public Management Review* 3(1), 19–34. <https://doi.org/10.1080/14719030122423>
- Cassell, C. (2000). In *Management: Current Research Issues* 11. The Business Case and the Management of Diversity. Women. SAGE Publications, 250-262. <https://doi.org/10.4135/9781446219775.n17>

- CEDAW. Asetus kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja sen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 68/1986. Finlex. Noudettu 27.2.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/valtiosopimukset/sopimussarja/1986/68>
- Cepiku, D. & Mastrodascio, M. (2021). Equity in Public Services: A Systematic Literature Review. *Public administration review* 81(6), 1019–1032. <https://doi.org/10.1111/puar.13402>
- CRPD. Valtioneuvoston asetus vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta 27/2016. Finlex. Noudettu 27.2.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/valtiosopimukset/sopimussarja/2016/27>
- Charbonneau, E. & Riccucci, N.M. (2008). Beyond the Usual Suspects: An Analysis of the Performance Measurement Literature on Social Equity Indicators in Policing. *Public Performance & Management Review* 31(4), 604–620. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576310405>
- Chitwood, S.R. (1974). Social Equity and Social Service Productivity. *Public Administration Review* 34(1), 29–35. <https://doi.org/10.2307/974398>
- Choi, S. & Rainey, H. G. (2010). Managing Diversity in U.S. Federal Agencies: Effects of Diversity and Diversity Management on Employee Perceptions of Organizational Performance. *Public administration review*, 70(1), 109–121. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02115.x>
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P. & Moynihan, D. P. (2020). Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review* 80(1), 127–36. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>
- Clark, J.K. (2018). Designing Public Participation: Managing Problem Settings and Social Equity. *Public Administration Review*, 78(3), 362–374. <https://doi.org/10.1111/puar.12872>

- Cox, T. (1991) The multicultural organization. *Academy of Management perspectives*, 5(2), 34-47. <https://doi.org/10.5465/ame.1991.4274675>
- Cox, T. H. & Blake, S. (1991). *Managing Cultural Diversity: Implications for Organizational Competitiveness*. *Academy of Management perspectives*, 5(3), 45–46. <https://doi.org/10.5465/ame.1991.4274465>
- Deutsch, M. (1975). Equity, Equality, and Need: What Determines which Value Will Be Used as the Basis of Distributive Justice? *Journal of Social issues*, 31(3): s. 137–149. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1975.tb01000.x>
- EIGE, (2024). Noudettu 17.2.2025 osoitteesta <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2024/country/FI>
- Elo, S., Kajula, O., Tohmola, A. & Kääriäinen, M. (2022) Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen. *Hoitotiede*, 34(4), 215–225. Noudettu 3.3.2025 osoitteesta <https://journal.fi/hoitotiede/article/view/128987/78028>
- Elo, S. & Kyngäs, H. (2008) The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), 107-115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Euroopan ihmisoikeus sopimus 63/1999. Finlex. Noudettu 7.3.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/valtiosopimukset/sopimussarja/1999/63>
- Giest, S. & Samuels, A. (2020). ‘For good measure’: data gaps in big data world. *Policy sciences* 53(3), 559–569. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09384-1>
- Gooden, S. T. (2014). Race and Social Equity: A Nervous Area of Government. *Public integrity*, 17(1), 91. <https://doi.org/10.1177/0275074014556339>
- Gooden, S. (2015). PAR’s Social Equity Footprint. *Public Administration Review* 75(3), 372–381. <https://doi.org/10.1111/puar.12346>
- Gooden, S. & Portillo, S. (2011). Advancing Social Equity in the Minnowbrook Tradition. *Journal of Public Administration Research and Theory* vol 21(1), 61–76. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq067>
- Groeneveld, S. (2011). Diversity and employee turnover in the Dutch public sector: does diversity management make a difference? *The International journal of public sector management*, vol.24(6), 594-612. <https://doi.org/10.1108/09513551111163675>

- Guy, M.E. & McCandless, S.A. (2012). Social Equity: Its Legacy, Its Promise. *Public administration review* 72(s1), 5-13. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02635.x>
- Halme, Pinja. (2011) lästä johtamiseen. Ikäjohtaminen ja eri-ikäisyys johtajuuden tutkimuskohteena. [Väitöskirja, Jyväskylän yliopisto] Thesis.jyu. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4423-0>
- Hirsch, W.Z. (1995). Contracting out by Urban Governments: A Review. *Urban Affairs Quarterly* 30(3), 458–72. <https://doi.org/10.1177/107808749503000307>
- Holopainen, S., Riski, T. & Järviö, N. (2025). Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tietopaketti kunta- ja aluevaaleihin 2025. Tasa-arvoasian neuvottelukunta. Noudettu 2.3.2025 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166161/TANE_2025_22.pdf?sequence=1
- Ivancevich J. M. & Gilbert, J. A. (2000). Diversity Management: Time for a New Approach. *Public personnel management*, 29(1), 75-92. <https://doi.org/10.1177/009102600002900106>
- Jansson, G. & Erlingsson, G. Ó. (2014). More E-Government, Less Street-Level Bureaucracy? On Legitimacy and the Human Side of Public Administration. *Journal of information technology & politics*, 11(3), 291-308.
- Jimenez, B.S. (2016). Externalities in the Fragmented Metropolis: Local Institutional Choices and the Efficiency–Equity Trade-Off. *The American Review of Public Administration* 46(3), 314–36. <https://doi.org/10.1080/19331681.2014.908155>
- Jin, M., Lee, J. & Lee, M. (2017). Does leadership matter in diversity management? Assessing the relative impact of diversity policy and inclusive leadership in the public sector. *Leadership & organization development journal*, 38(2), s.303-319. <https://doi.org/10.1108/LODJ-07-2015-0151>
- Joplin, J. & Daus, C. (1997). Challenge of leading a diverse workforce. *Academy of Management perspectives*, 11(3). <https://doi.org/10.5465/ame.1997.9709231662>
- Kim, S. & Park, S. (2017). Diversity Management and Fairness in Public Organizations. *Public Organization Review*, 17, 179–193. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0334-y>

- Koning, P. & Heinrich, C.J. (2013). Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts. *Journal of Policy Analysis and Management* 32(3), 461–483. <https://doi.org/10.1002/pam.21695>
- Laaja, J., Korhonen, J. & Mikola, S. (2019). Kaikkien kasvojen kunta. Opas yhdenvertaisuuden edistämiseen kunnan toiminnassa. Kuntaliitto. Noudettu 23.4.2025 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/1997-kaikkien-kasvojen-kunta-opas-yhdenvertaisuuden-edistamiseen-kunnan-toiminnassa>
- Laki hyvinvointialueesta 611/2021. Finlex. Noudettu 3.3.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/611>
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (Tasa-arvolaki) 609/1986. Finlex. Noudettu 27.2.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/1986/609>
- Langørgen, A. (2011). Targeting Public Services through the Unequal Treatment of Unequals. *International Tax and Public Finance* 18(2), 193–213. <https://doi.org/10.1007/s10797-010-9152-x>
- Lincove, J.A. (2006). Efficiency, Equity and girls' Education. *Public Administration and Development* 26(4), 339–357. <https://doi.org/10.1002/pad.416>
- Mahmood, M. A., Khan, K. S. & Moss, J. R. (2021). Applying Public Health Principles to Better Manage the COVID-19 Pandemic: “Community Participation,” “Equity,” and “Cultural Sensitivity”. *Asia-Pacific journal of public health*, 33(8), 951–952. <https://doi.org/10.1177/10105395211001223>
- Martini, B. (2016). The Data Revolution. Big Data, Open Data, Data Infrastructures and Their Consequences. *Regional studies*, 50(3), 553–554. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1107987>
- Martins, R., Cruz, L., Barata, E. & Quintal, C. (2013). Assessing Social Concerns in Water Tariffs. *Water Policy* 15(2), 193–211. <https://doi.org/10.2166/wp.2012.024>
- Nabatchi, T. & Carboni, J.L. (2019). Assessing the Past and Future of Public Administration: Reflections From the Minnowbrook at 50 Conference. IBM Center for Business of Government. Noudettu 28.2. 2025 osoitteesta <https://www.businessofgovernment>

- ment.org/sites/default/files/Assessing%20the%20Past%20and%20Future%20of%20Public%20Administration%20-%20Reflections%20from%20the%20Minnowbrook%20at%2050%20Conference_0.pdf
- Nisar, M. A. (2018). Children of a Lesser God: Administrative Burden and Social Equity in Citizen–State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(1), 104–19. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux025>
- Redden, J. (2018). Democratic governance in an age of datafication: Lessons from mapping government discourses and practices. *Bid data & society*, 5(2). <https://doi.org/10.1177/2053951718809145>
- Ricucci, N.M., Van Ryzin, Gregg. G. (2017). Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. *Public administration review*, 77(1), 21–30. <https://doi.org/10.1111/puar.12649>
- Riviera, J. D. & Knox, C. C. (2023). Bureaucratic discretion, social equity, and the administrative legitimacy dilemma: Complications of New Public Service. *Public administration review*, 83(1), 65–77. <https://doi.org/10.1111/puar.13550>
- Robinson, G. & Dechant, K. (1997). Building a Business Case for Diversity. *Academy of Management perspectives*, 11(3), 21–31. <https://doi.org/10.5465/ame.1997.9709231661>
- Rosentraub, M.S. & Sharp, E. B. (1981). Consumers as Producers of Social Services: Coproduction and the Level of Social Services. *Southern Review of Public Administration*, 502–539. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>
- Sippola, A. (2007). *Essays on Human Resource Management. Perspectives on Diversity Management*. [Väitöskirja, Vaasan yliopisto] Osuva. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-193-2>
- Siukola, R., Sahrio, A., Vihtari J. & Soronen, S. (2024). *Yhdenvertaisuuden edistäjän opas. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-339-3>
- Sisäministeriö. (2014). *Yhdenvertaisuussuunnittelun opas*. Noudettu 27.3.2025 osoitteesta https://yhdenvertaisuus.fi/aineistoja?p_p_id=fi_yja_web_content_listing_portlet_WebContentListingPortlet_INSTANCE_wrGQ09FI6T4c&p_p_lifecycle

cle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_fi_yja_web_content_listing_portlet_WebContentListingPortlet_INSTANCE_wrGQ09Fl6T4c_javax.portlet.action=searchAction&p_auth=DpB6gNMu

Suomen perustuslaki 731/1999. Finlex. Noudettu 27.2.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>

Suomen virallinen tilasto (SVT). (2024). Väestörakenne. Tilastokeskus. Noudettu 16.2.2025 osoitteesta <https://stat.fi/tilasto/vaerak>

Tanhua, I. (2020). Selvitys Korkeakoulujen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja. Noudettu 24.2.2025 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162303/OKM_2020_20.pdf

THL (2023a). Yhä useammassa kunnassa on tehty toiminnalliset yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat – useasta kunnasta ne kuitenkin vielä puuttuvat. Noudettu 2.3.2025 osoitteesta <https://thl.fi/-/yha-useammassa-kunnassa-on-tehty-toiminnalliset-yhdenvertaisuus-ja-tasa-arvosuunnitelmat-useasta-kunnasta-ne-kuin-kin-viela-puuttuvat>

THL (2023b). Yhdenvertaisuussuunnittelu. Noudettu 21.4.2025 osoitteesta <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/yhdenvertaisuuden-edistaminen/yhdenvertaisuussuunnittelu>

Turtz, M. (2025). The necessity of bureaucracy and the fixation of legitimacy. *International journal of ethics and systems*. <https://doi.org/10.1108/IJOES-07-2024-0189>

Työsopimuslaki 55/2001. Finlex. Noudettu 27.2.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/2001/55>

Työturvallisuuslaki 738/2002. Finlex. Noudettu 27.2.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/2002/738>

Vaarama, M. & Jylhä, M. (2020) Syrjintä pois ja palvelut kuntoon – kohti tietoon perustuvaa ikääntymispoliittikkaa. *Gerontologia* 34(4), 317–322. Noudettu 5.3.2025 osoitteesta <https://journal.fi/gerontologia/article/view/99632>

- Vilkka, H. & Ylöstalo, H. (2016) Tarinoilla tasa-arvoon? Narratiivisten menetelmien mahdollisuuksia kriittisessä toimintatutkimuksessa. *Aikuiskasvatus* 36(2), 99–108. <https://doi.org/10.33336/aik.88483>
- Virtanen, A., (1998). Tasa-arvo – yhteinen etu vai muoti-ilmiö. *aikuiskasvatus* 19(1), 113–115. <https://doi.org/10.33336/aik.93215>
- Warner, M.E. (2010). The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges. *Public Administration Review* 70(1), 145–147. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02257.x>
- Warner, M. & Hefetz, A. (2002). Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity, and Voice. *Urban Affairs Review* 38(1), 70–89. <https://doi.org/10.1177/107808702401097808>
- Wu, W., Liang, M & Wenxuan, Y. (2017). Government Transparency and Perceived Social Equity: Assessing the Moderating Effect of Citizen Trust in China. *Administration & Society* 49(6), 882–906. <https://doi.org/10.1177/0095399716685799>
- Yang, M., Allen, T. T., Fry, M.J. & W. Kelton, D. (2013). The Call for Equity: Simulation Optimization Models to Minimize the Range of Waiting Times. *IIE Transactions* 45(7), 781–95. <https://doi.org/10.1080/0740817X.2012.721947>
- Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014. Finlex. Noudettu 27.2.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/2014/1325>
- YK:n ihmisoikeuksien yleismaallinen julistus 1948. Noudettu 27.2.2025 osoitteesta <https://ihmisoikeusliitto.fi/ihmisoikeudet/ihmisoikeuksien-julistus/>
- Yuan, Y., Xu, J. & Wang, Z. (2017). Spatial Equity Measure on Urban Ecological Space Layout Based on Accessibility of Socially Vulnerable Groups—A Case Study of Changting, China. *Sustainability* 9(9), 1552. <https://doi.org/10.3390/su9091552>

Liitteet

Liite 1. Muodostetut luokat analyysia varten

Pääluokka - Palveluiden saavutettavuus ja käyttäjäryhmien tarpeet

Yläluokka - Fyysinen esteettömyys

alaluokat:

- Esteetön ympäristö
- Esteettömät palvelut
- Esteettömyyskartoitusten ja -suunnitelmien tekeminen

Yläluokka - Palveluiden saavutettavuus

alaluokat:

- Palveluiden sijainti ja saavutettavuus eri alueilla
- Matala kynnyksen palveluiden käyttöön (ei vaadi digiosaamista tms.)
- Palveluiden kieliversiot (esim. suomi, ruotsi, selkokieli)
- Palveluiden saanti erimuodoissa (Lähikontakti, puhelin, verkko)
- Yhdenmukainen palvelutarpeen arviointi ja palveluun pääsy

Yläluokka - Digitaalinen saavutettavuus

alaluokat:

- Verkkopalvelujen saavutettavuusdirektiivin mukaisuus
- Näkö- ja kuulorajotteisten huomiointi verkkosisällöissä
- Digipalveluiden kehittäminen saavutettavuuden näkökulmasta

Yläluokka - Palvelut erityisryhmille

alaluokat:

- Vammaisten palvelutarpeen huomiointi
- Ikääntyneiden palvelutarpeen huomiointi
- Maahanmuuttajien palvelutarpeen huomiointi
- Nuorille ja lapsille suunnatut palvelut
- Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen erityistarpeet
- Romanien palvelutarpeen huomiointi
- Kohdennetut palvelut erityisryhmille

Pääluokka - Hallinnolliset ja strategiset toimenpiteet

Yläluokka - Strateginen ohjaus ja kehittäminen

alaluokat:

- Yhdenvertaisuus/Tasa-arvo päätöksenteossa ja palvelurakenteissa
- Tiedolla johtaminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyössä
- Strateginen sitoutuminen yhdenvertaisuuteen eri hallinnon tasoilla
- Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen kaupunkikehityksessä

Yläluokka - Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laatiminen ja integrointi

alaluokat:

- Suunnitelmien laajuuden ja kattavuuden varmistaminen
- Suunnitelmien yhteys kunnan strategiaan asiakirjoihin
- Suunnitelmien laatiminen

Yläluokka - Resurssien ja vastuiden määrittely

alaluokat:

- Budjetointi ja resurssien kohdentaminen yhdenvertaisuustyöhön
- Vastuuhenkilöiden tai työryhmien nimeäminen

Yläluokka - Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon integrointi hallinnollisiin prosesseihin

alaluokat:

- Henkilöstöprosessien, hankintojen ja palvelukehityksen yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon huomiointi
- Sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi päätöksenteossa

Pääluokka - Henkilöstökäytännöt ja työelämän yhdenvertaisuus

Yläluokka - Rekrytointi ja työllistäminen

alaluokat:

- Monimuotoisuus rekrytoinneissa
- Anonyymi rekrytointi
- Positiivinen erityiskohtelu

Yläluokka - Työolot ja työympäristö

alaluokat:

- Työilmapiirikyselyt ja seuranta
- Työsyrjinnän ja häirinnän kiellot
- Yhdenvertainen kohtelu

Yläluokka - Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen työyhteisöissä ja työpalveluissa

alaluokat:

- Tietoa ja ohjeita tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta
- Työllisyyspalveluiden kehittäminen
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmat henkilöstölle
- Tarvittava osaaminen (Esim. työsuojelu)

Pääluokka - Osallisuus ja osallistaminen

Yläluokka - Kuntalaisten osallistaminen

alaluokat:

- Kuntalaiskyselyt ja palautekanavat
- Avoimet työpajat ja keskustelutilaisuudet
- Osallistuva budjetointi ja ideointialustat
- Asukasraadit ja alueelliset kehittämisfoorumit
- Osallistamisesta kerätyn tiedon hyödyntäminen

Yläluokka - Vähemmistöryhmien osallistaminen

alaluokat:

- Kielivähemmistöjen kuuleminen (esim. selkokiehitykset, tulkkauspalvelut)
- Vammais- ja vanhusneuvostot ja nuorisovaltuustot
- Maahanmuuttajataustaisten ja uskonnollisten ryhmien osallistaminen
- Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen edustajien mukaanotto

Yläluokka - Yhteistyörakenteet ja vaikuttamistoimielimet

alaluokat:

- Yhteistyö lautakuntien, vaikuttamistoimielinten ja hyvinvointialueen välillä
- Vaikuttajaryhmien ja neuvostojen rooli valmistelussa ja päätöksenteossa
- Osallistumismahdollisuuksien jatkuva kehittäminen ja arviointi
- Monipuolisesti eri ryhmien tunnistaminen
(1)

Yläluokka - Osallisuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen

alaluokat:

- Saavutettavuuden ja esteettömyyden varmistaminen osallistumiskanavissa
- Kieli- ja digitaalisen tarjoaminen osallistumisen tueksi
- Osallistumisen motivaation ja esteiden selvittäminen tutkimuksen keinoin

Pääluokka - Lainsäädännön ja ohjeistusten noudattaminen

Yläluokka - Lainsäädännön toteutuminen

alaluokat:

- Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain yms. mukaiset toimenpiteet
- Kansainvälisiin sopimuksiin sitoutuminen

Yläluokka - Sisäiset ohjeistukset ja toimintaperiaatteet

alaluokat:

- Eettiset ohjeet ja toimintaperiaatteet
- Ohjeistukset turvallisemman tilan periaatteista ja soveltamisesta
- Toimintaohjeet syrjintätilanteissa tai muussa epäasiallisessa tilanteessa

Pääluokka - Kulttuuri, monimuotoisuus ja arvot

Yläluokka - Arvolähtöisyys ja yhdenvertaisuuden periaatteet

alaluokat:

- Eettiset periaatteet ja arvopohjainen toiminta
- Yhdenvertaisuuden edistäminen kunnan toiminnassa
- Arvoperiaatteiden näkyväksi tekeminen

Yläluokka - Monimuotoisuus kulttuurissa ja kunnan kaupunkirakenteissa

alaluokat:

- moninaisuuden näkyväksi tekeminen ja huomiointi
- Asuinalueiden sosiaalinen sekoittaminen ja hallintamuotojen tasapainottaminen
- Sosioekonominen aseman tukeminen

Pääluokka - seuranta ja arviointi

Yläluokka - Tiedonkeruu ja analyysi

alaluokat:

- Tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvien indikaattoreiden seuranta
- Syrjintä- ja esteettömyystiedon kerääminen
- Väestösuhteita ja segregaatiota koskevat selvitykset

Yläluokka - Suunnitelmien ja toimenpiteiden seuranta

alaluokat:

- Suunnitelmien toteutumisen arviointi ja päivitys
- Eri toimialojen seuranta ja seurantavastuut

Pääluokka - koulutus, tiedotus ja viestintä

Yläluokka - Henkilöstön koulutus

alaluokat:

- Esihenkilöiden ja luottamushenkilöiden koulutukset
- Henkilöstön koulutus tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta
- Saavutettavat koulutukset

Yläluokka - Sisäinen ja ulkoinen viestintä

alaluokat:

- Kuntalaisten tietoisuuden kehittäminen ja lisääminen
- Monikanavainen ja saavutettava viestintä
- Monimuotoinen viestintä ja kuvasto
- Teemaviikkojen ja -päivien vuosikello (esim. Pride, rasisminvastainen viikko)