

# Sukupuolten tasa-arvo valtion ja kuntien hallinnossa

*Helena Karento*

---

## GENDER EQUALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

*Administrative Studies*, vol. 8(1989): 4, 261—277

This study presents some of the result from a larger study of gender equality in Finnish public administration. The aim of this study was to compare 403 women and 976 men having administrative functions within state and communal administration. The data were collected by a postal questionnaire, which was based on theories concerning administrative change and discussions on gender equality in worklife.

The results show that men and women civil servants are not equal. Women held a minority of the administrative posts, these were concentrated within field of reproduction. Men dominated the positions dealing with the control of financial matters and maintaining and developing the administrative system. Most managers and inspectors were men, whereas women tended to be in assistant or junior secretarial positions as planners or municipal social workers.

Despite the formal assurance of equal pay within public administration, women have lower salaries in practice because they are over represented in lower wage classes. The lowest salaries were payed in rural communities. A long career combined with juridical education brought the highest salaries for women administrators. Higher salary and upward mobility were the most common reasons for the career advancement of women.

Experience, skills, women's independence and self-respect were considered by the women to be the most important qualities for managing a career. The women enjoyed their work and were willing to stay in public administration. Women perceived female gender to be the greatest obstacle in their career advancement. Women also mentioned the recruiting processes favouring men as a further source of discrimination.

Key words: gender equality, public administration.

*Helena Karento, M.Pol.Sc., assistant,  
Department of Public Administration,  
University of Tampere*

## 1 ARTIKKELIN LÄHTÖKOHDAT

Julkisen vallan käyttö ydinbyrokratiassa on kuulunut ikimuistoisesti miesten etuoikeuksiin. Naiset ovat murtautuneet tälle miesten hallitsemalle alueelle vasta äskettäin. Naisten määrän lisääntymistä julkisessa hallinnossa on seurannut naisten asemaa koskevan keskustelun vilkastuminen ja tutkimuksen käynnistyminen. Suomessa aihepiiriä koskevaa keskustelua ja tutkimusta ovat käynnistäneet Sirkka Sinkkonen ja Eva Hänninen-Salmelin (1989). He keskittyivät artikkelissaan naisjohtajien uranvalintaan sekä uran esteisiin ja edistäjiin. Jatkan keskustelua ja ulotan näkökulmani valtionhallinnon päällikkötasoa laajemmalle, naisten asemaan valtion ja kuntien hallinnossa. Tarkastelen naisten aseman ulottuvuuksia julkisessa hallinnossa tasa-arvon toteutumisen kannalta sekä niitä tekijöitä, jotka määrävät naisten siirtymistä julkisen sektorin hallintotyöhön.

Hallintotyöllä ymmärretään klassisen hallintoteorian mukaan suunnittelua (mm. tulevaisuuden ennakointia ja varsinaisten suunnitelmien laadintaa), organisointia, koordinoitua, johtamista ja valvontaa (Urwick 1937, 119, Vartola & af Ursin 1987, 15). Valtionhallinnossa hallintotyötä tekevät virastojen ja laitosten ylin-, keski- ja alin johto sekä johtamistyötä avustava akateeminen henkilöstö (Valtionhallinnon johdon koulutuksen kehittämissuunnitelma 1979, 63—69). Virkoja, joiden pääasiallinen tehtävä on edellä määritelty hallintotyö nimitetään tässä hallintoviroiksi.

Nämä virat täyttävät professioille piirreteorioissa asetetut seuraavat ominaisuudet. Ne edellyttävät korkeaa koulutustasoa. Niihin liittyy yhteiskunnan kannalta välttämätön palvelutehtävä, joka edellyttää tiettyä vastuuta, etiikkaa ja yleisen edun huomioon ottamista. Ne ovat suhteellisen autonomisia, lähinnä vain pätevyyttä ja rekrytointia kotrolloidaan. Niihin vaaditaan erityistä pätevyyttä: tietoja, taitoja ja valmiuksia. Hallintoviran hoito edellyttää intellektuaalisuutta, tiedepohjaa sekä kehittyntä kieli-

ja käsitejärjestelmää (Rinne & Jauhiainen 1988, 7).

Tarkastelen naisten sijoittumista julkisen hallinnon tehtävälueille sekä virka- ja palkkahierarkiaan sukupuolten tasa-arvon toteutumisen kannalta. Käsittelen sukupuolten eroja myös virkauralle kiinnittymisen suhteen. Sijoittumisen osalta etsin sukupuolia vertailemalla vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Onko havaittavissa sukupuolen mukaista eriytymistä naisten ja miesten sijoittumisessa hallinnonaloittain, virastotyypeittäin sekä virkahierarkioittain virastojen sisällä?
- Millaisia ovat naisten ja miesten palkkaerot?
- Onko sukupuolten välillä eroja virkauran kehitykseen vaikuttaneissa tekijöissä, virkauran esteissä ja edistäjissä?
- Eroaako naisten ja miesten kiinnittyminen virkauralle?

Ydinkysymys on naisten toissijaisuuden ja miehiä heikomman tai alisteisemman aseman ilmentyminen hallintoviroissa. Tulkitsen tätä sukupuolten tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta. Keskeinen tutkimustehtävä on selvittää, joutuvatko naiset miesten koulutusalojen valinnasta huolimatta naispaikoille tullessaan nimitetyiksi perinteisesti miehille kuuluneisiin hallintovirkoihin?

## 2 METODISTEN RATKAISUJEN PERUSTELUT

Miesten hallitsemille yhteiskunnan osaluueille murtautuneiden naisten aseman kartointu edustaa naistutkimuksen tasa-arvosuuntausta. Naistutkimuksessa on kritisoitu voimakkaasti sekä tasa-arvotutkimusta että tässä tutkimuksessa sovellettua määrällistä surveymenetelmää. Tasa-arvotutkimuksen pahimpana ratä, että se jättää naisten enemmistön tutkimuksen ulkopuolelle ja keskittyy luokka-asemaltaan ja kulttuuritaustaltaan etuoikeutettuihin naisiin (Lerner 1979, 145—146). Tasa-arvotutkimusta arvostellaan myös siitä, että vaikka se kumoaa käsityksiä ikuisesta, vajavaisesta naisesta, se pitää kuitenkin miestä ja miehen asemaa ihanteina. Niistä poikkeaminen kuvaa naisten vajavaisuutta, puuttellisuutta tai kyvyttömyyttä toimia miesten tavoin. Tasa-arvotutkimus siis antaa vaikutelman naisista tai ainakin naisten enemmistöstä 'ei-vielä-ihmisinä' (Saarinen 1986, 242—243). Suomessa tasa-arvotutkimukseen ei ole suhtauduttu yhtä kriittisesti, koska se on

selvästi vaikuttanut naisten asemaa edistäneisiin uudistuksiin yhteiskunnassa.

Naistutkimuksen määrälliseen tutkimukseen suuntaama kritiikki heijastaa yhteiskuntatieteissä käytyä keskustelua kvantitatiivisten ja kvalitatiivisten menetelmien suhteesta. Naistutkimus korostaa ihmisen kokemuksellisuutta, tutkijan ja tutkittavan suhteen vuorovaikutusluonnetta sekä henkilökohtaisen kokemuksen hyödyntämistä. Tähän ei yllätä kvantitatiivisilla menetelmillä (Rantalaiho 1988, 42—44). Vastaan edellä esitettyyn kritiikkiin.

Tässä artikkelissa tasa-arvonäkökulmaa puoltaa ensinnäkin se, että naiset ovat olleet lähes näkymättömiä aikaisemmassa julkisen hallinnon henkilöstön tutkimuksessa. Siksi tutkimuskohteestani, naisten vähemmistöasemasta ja tasa-arvon toteutumisesta valtion ja kuntien hallintoviroissa, ei ole ollut käytettävissä systemaattista ja pätevää tietoa. Täytän siis ensimmäisiä aukkoja ja vaitioaloja (vrt. Rantalaiho 1988, 29—33). Tasa-arvotutkimuksen elitistisen painotuksen kritiikki tutkimuksessani on oikeutettua. Hallintovirkoihin nimitetyt naiset eivät edusta tavallisia naisia taikka naisten enemmistöä. He ovat korkeasti koulutettuja, naisiksi hyväpalkkaisia ja työssään verraten itsenäisessä asemassa. Sukupuolten tasa-arvon tarkastelu tuo esiin myös naisten aseman erityispiirteitä, vaikkakin miesten aseman kautta, sillä sukupuolten tasa-arvon toteutumista ei voida analysoida vertaamatta naisia ja miehiä.

Tutkimuksen metodisia valintoja puoltaa myös seuraava näkökohta. Kuva hallintovirkakunnasta on ollut vaillinainen, sillä ennen »Virkamieskunta, hallinto ja yhteiskunta» -projektia (Vartola & af Ursin 1987), Suomessa ei ollut yhtään kokonaiskuvaa virkakunnasta antavaa tutkimusta. Virkakunnan asemaa, uralle tuloa, sosiaalista taustaa, vastuun kokemista ja muita julkisen keskustelun ja teoreettisen päättelyn kohteena olleita kysymyksiä ei oltu tutkittu lainkaan empiirisesti. Tolsin sanoen laajaa, kattavaa ja monipuolista perustutkimusta virkakunnasta ei ollut (Vartola 1982, 1—2, 4). Tätä taustaa vasten laaja empiirinen kysely on soveltuva vaihtoehto kerätä perustietoja naisista ja miehistä julkisessa hallinnossa.

## 3 ERILAISIA KÄSITYKSIÄ SUKUPUOLTEN TASA-ARVOSTA

Keskustelu sukupuolten tasa-arvosta on Suomessa etenkin 1960-luvulta lähtien ollut moni-

polvista. Myös näkemykset tasa-arvosta ja sen toteuttamiseen tähdänneestä tasa-arvopolitiikasta eroavat. Ne kattavat sukupuolten aritmeettisen eli määrällisen tasa-arvon vaatimukset, korvaavat tasa-arvon käsitteen vaatimalla ottamaan huomioon naisten erityisyyden, elämänpiirin ja arvomaailman erilaisuuden sekä niiden merkityksen. Keskeistä tasa-arvoa määriteltäessä on erottaa korostetaanko sukupuolten erilaisuutta vai eriarvoisuutta.

Näissä käsityksissä on mahdollista hahmottaa kolme alla esitettyä vaihtoehtoista tapaa antaa sisältö sukupuolten tasa-arvolle ja niihin pohjautuvalle viralliselle tasa-arvopolitiikalle (esim. Dahlström 1962, Auvinen 1977, Jämställdhet i statsförvaltningen 1980, Sinkkonen 1982, Eduards ym. 1983, Haavio-Mannila ym. 1983, Barrett 1985, Mitchell 1986, Fredriksson 1987, Aitta 1988, Kuusipalo 1989).

### 3.1 Naisen ja miehen erilaisuuden hyväksyminen tasa-arvopolitiikan lähtökohdaksi

Ajattelutapa pohjautuu viktoriaanisen perinteen juurruttamaan porvarillisen, romantisoitun perhe-elämän ja äitiyden ihannointiin. Vanhakanainen näkemys naisesta perheolentona oli pa hänellä perhettä tai ei, vaikuttaa käsityksiin naisen oikeuksista ja velvollisuuksista yksityiselämässä ja yhteiskunnassa. Naiset ja miehet ovat tämän ajattelutavan mukaan joko biologisesti tai sosiaalistumisen tuloksena niin erilaisia, että sukupuolten perinteiset jaot perheessä, työelämässä ja yhteiskunnassa ovat hyväksyttäviä ja säilyttämisen arvoisia. Tasa-arvotoimenpiteisiin välittyessään tämänsuuntaiset ajatukset ohjaavat naisten alisteisuuden lujittamiseen. Työelämän kannalta keskeisiä ovat sellaiset toimenpiteet, jotka helpottavat perheen ja ansiotyön yhdistämistä kuten naisten osaaikatyö, pitkät äitiyslomat ja hoitovapaat tai työajan lyhentäminen seurauksena sukupuolen mukaisen vaaka- ja pystysuuntaisen työnjaon murtumattomuus, naisten heikompi sosiaaliturva, ankarammat työsuhteen ehdot ja pienemmät etuudet. Nämä työelämän joustoa lisäävät järjestelyt eivät koidu kuitenkaan kaikkien naisten hyödyksi. Ne ovat naisille tyypillisissä hoiva- ja palveluammateissa toimimattomien naisten olotumattomissa. Miesvaltaisilla ammattialoilla työolosuhteet, ansiotyön ehdot ja ammattitaidon kehittämisvaatimukset ovat yleensä hyvin toisenlaiset kuin perinteisissä naisten ammateissa.

Sukupuolten erilaisuuteen nojaava käsitys tasa-arvosta ja siihen pohjautuvat tasa-arvotoimet ovat olleet osittain myös Suomessa, mutta etenkin muissa Pohjoismaissa, harjoitetun tasa-arvopolitiikan runkona. Tosin ajatus naisten ja miesten erilaisuudesta johtuvasta eriarvoisuudesta ei ole suoraan luettavissa tasa-arvotavoitteistosta. Tasa-arvotoimet ovat myös sopeuttaneet naiset työmarkkinoille työvoiman kysynnän mukaisesti. Näin ne ovat kivittäneet sukupuolten työnjakoa. Käytännössä tasa-arvopolitiikka on siis ollut usein työmarkkinapolitiikkaa.

### 3.2 Naisten pätevyttäminen tasa-arvopolitiikan lähtökohdana

Toista tasa-arvokäsitystä luonnehtii toteamus: nainen on erilainen kuin mies, mutta mieheen verrattuna yhdenvertainen. Naisten aseman parantuminen, korkea ja laaja-alainen koulutus sekä kasvava edustus yhteiskunnan eri lohkoilla on luonut kuvan, että sukupuolten tasa-arvo on saavutettavissa poistamalla naisten osallistumisen esteet. Naisten ja miesten yhteiskunnallisen toiminnan edellytykset oletetaan samanlaisiksi. Sukupuolten erot nähdään kulttuurisidonnaisina ja tasoittuvan kunnan naisten määrä miesten alueilla miesten tehtävissä kasvaa ja naiset murtaavat enenevästi sukupuolen mukaisia jakoja niin yksityisyydessä, työelämässä kuin muussakin julkisessa toiminnassa. Tasa-arvon toteutumisen edellytyksenä tämän näkemyksen mukaan on naisten lisääminen miehisissä linnakkeissa ja naisten opettaminen toimimaan miesten tavoin, samoista lähtökohdista ja samalla tavalla.

Tällainen tasa-arvoajatus korostaa työkeskeytyttä. Se sulkee ulkopuolelleen muun elämän. Tasa-arvon saavuttamisen edellytyksenä pidetään sitä, että eteneminen ja menestyminen ansiotyössä on sekä naisten että miesten elämän keskeinen sisältö. Tasa-arvon toteutumisen ehdoksi nähdään naisten lähtökohdian parantaminen. Naiset on varustettava motiiveiltaan ja voimavaroiltaan siten, että he kykenevät kilpailemaan samoin ehdoin samoista työpaikoista kuin miehet. Naisten alisteisuus ja suora syrjintä työelämässä häviävät, kun naiset osoittavat työsuorituksin pätevyytensä ja muuntuvat miesten vertaisiksi.

Yksityisyyden ja ansiotyön yhdistämisen nähdään olevan ratkaistavissa siten, etteivät työhön paneutuminen ja työsuoritukset häiriin-

ny (esim. insinöörien ja juristien ammattikunnan sisäinen keskustelu sukupuolten tasa-arvosta, Silius 1989).

### 3.3 Sukupuolten samanarvoisuus tasa-arvopolitiikan lähtökohtana

Kolmas käsitys sukupuolten tasa-arvosta perustuu näkemykseen naisten ja miesten samanarvoisuudesta. Sen mukaan naisilla ja miehillä tulee olla samat oikeudet ja velvollisuudet työelämässä, perheessä ja yhteiskunnassa. Tämä näkemys on ohjannut myös Suomen virallista tasa-arvopolitiikkaa, jonka edistäjä Suomessa on Tasa-arvoasiainneuvottelukunta. Näkemys on heijastunut hallituksen tasa-arvoohjelmaan vuosille 1980—1985 sekä tasa-arvolain (609/1986) säännöksiin. Tähän tasa-arvokäsitykseen nojautuen tasa-arvoasiainneuvottelukunta määrittelee sukupuolten tasa-arvon seuraavasti: **Naisen ja miehen välisellä tasa-arvolla ymmärretään sukupuolten välistä samanarvoisuutta ja tehtävien tasaista jakoa perheessä, työelämässä ja julkisessa elämässä** (Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen kunnissa 1979,12).

Näin käsitetyn sukupuolten tasa-arvon toteutumisen edellyksenä on, että kummallakin sukupuolella on yhtäläiset oikeudet toimia samoin ehdoin yksityiselämässään ja yhteiskunnan eri osa-alueilla. Tässä määritelmässä tasa-arvo ei siis tarkoita sukupuolten samanlaisuutta eikä riippumattomuutta tosistaan, vaan perustuu tapainoiseen vastakkaisuuteen. Molemmat sukupuolet vaikuttavat kokonaisuuteen ja ovat vuorovaikutussuhteessa keskenään (Liljeström 1986, 84—90). Keskiössä ei siis ole sukupuolten erilaisuus, vaan yhteiskunnallisesti tuotettu eriarvoisuus. Työelämää ajatellen syntyminen mieheksi tai naiseksi ei voi määrittää tulevaa ammatinvalintaa taikka asettaa erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia työelämässä. Näin esimerkiksi työstä suoriutumisen tai ansiotyön ja perheen yhdistämisen tulisi olla yhtä helppoa kummallekin sukupuolelle.

Sovellan artikkelissani edellä kuvattua kolmatta määrittystä sukupuolten tasa-arvosta. Tarkoitan sukupuolten tasa-arvolla sukupuolten samanarvoisuutta yhteiskunnallisessa toiminnassa ja yksityisyyden alueella. Sukupuolten samanarvoisuus näissä suhteissa johtaa myös sukupuolten tasa-arvoon. Samanarvoisuuden vastinpari on sukupuolten eriarvoisuus. Elleivät naiset ja miehet ole samanarvoisia jossakin suh-

teessa, heidän välillään vallitsee eriarvoisuus kyseisessä suhteessa.

Tasa-arvon toteutumista on mahdollista eritellä kahdella tasolla: 1) tarkastelemalla kehitystä, joka johtaa sukupuolten muodollisten oikeuksien ja tasavertaisten mahdollisuuksien ulottamiseen koske- maan kumpaakin sukupuolta tai 2) tarkastelemalla sitä, missä määrin tasa-arvo toteutuu jollakin yhteiskunnan osa-alueella kuten perheessä tai työelämässä.

Koska suomalaiset naiset ovat saavuttaneet yhtäläiset muodolliset yhteiskunnalliset oikeudet ja periaatteessa tasavertaiset mahdollisuudet koulutukseen ja työelämään, artikkelin painopiste on jälkimmäisellä tasolla erityisesti työelämän tasa-arvokysymyksissä perheen jäädessä tämän tarkastelun ulkopuolelle.

## 4 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimusaineisto<sup>1</sup> on kerätty postikyselyllä loppuvuodesta 1984 ja alkuvuodesta 1985 yhdessä Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksen »Virkamieskunta, hallinto ja yhteiskunta» -projektin (Vartola & af Ursin 1987) aineiston keruun kanssa. Tutkimuskohteen muodostavat 403 korkeakoulututkinnon suorittanutta, hallintotyötä tekevää naista. Vertailuryhmä käsittää 976 samat ehdot täyttävää miestä. Vertaan naisia ja miehiä tietyin varauksin. En ymmärrä sukupuolta ainoaksi naisten aseman erityispiirteitä osoittavaksi muuttujaksi. En myöskään ajattele, että mies on mitta ja miehen asema ihanne, josta poikkeaminen tekee naisista alistettuja ja vajavaisia. Vertaamalla valtion ja kuntien hallinnossa toimivia naisia ja miehiä tiettyjen ulotuuvuuksien mukaan saadaan enemmän ja relevantimpaa tietoa naisten asemasta ja sen erityispiirteistä sekä sukupuolten tasa-arvon toteutumisesta kuin tutkimalla ainoastaan naisia. Sukupuolten vertailua puoltaa myös se, että Suomessa työmarkkinat ovat pitkälti sukupuolen mukaan eriytyneet. Näin vain harvoin on edes mahdollista verrata rajatun rakenteen sisällä samassa tai samanarvoisessa työssä olevia naisia ja miehiä.

Naisia on 32 % tässä hallintovirkakunnaksi nimitetyssä henkilöstössä. Siten he muodostavat vaa'ankieliasemassa olevan vähemmistön, joka toimi hajallaan, mutta halutessaan kykenee muodostamaan koalitioita ja vaikuttamaan sidosryhmänsä kulttuuriin. Vaa'ankielivähemmistön jäsenenet erottuvat organisaatioissa yksilöinä samaan tapaan kuin he erottuvat enem-

mistöstä (Moss Kanter 1977, 208—210). Hallintovirkakunta koostuu ensisijaisesti korkeakoulututkinnon suorittaneista, klassisen hallinto-teorian mukaista hallinnollista työtä tekevästä henkilöstöstä. Korkeakoulututkinnon vaatimuksesta on jouduttu tinkimään kuntien hallintovirkakunnan rajauskriteerinä, koska kunnalliset nimitysperusteet ovat valtiota vähemmän ehdottomat tutkintojen osalta.

## 5 NAISET JA MIEHET VALTION JA KUNTIEN HALLINTOVIROISSA

Hallinnon peruseriaatteen ovat objektiivisuus ja yhdenvertaisuus, joita on noudatettava myös virkanimityksissä. Yhdenvertaisuuden vaatimus ja nimitysperusteet on määritelty hallitusmuodossa (5 § ja 86 §). Nimitystilanteessa nimittävä viranomaisen muodostaa viranhakijoiden ansioiden perusteella kokonaisarvion. Soveltuvuuden arviointi vahtelee virkakohtaisesti. Tilastot osoittavat, että sukupuoli toimii todellisuudessa soveltuvuuden arviointiperusteena ohjaten naiset ja miehet eri tehtäviin (esim. Sinkkonen 1982a,b, Aitta 1985, 1988, Salminen & Niemi-lilahi 1985, Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989). Oletettavasti sukupuoli ohjaa myös hallintovirkoihin sijoittumista. Tarkastelen naisten ja miesten sijoittumista hallintovirkoihin hallinnonaloittain, virastoittain ja virastojen sisäisen virkahierarkian osalta.

### 5.1 Sijoittuminen

Seuraava asetelma osoittaa viranhaltijoiden sijoittumisen viraston ja sukupuolen mukaan:

Virasto	Naisia		Miehiä	
	N	%N	%	
Ministeriöt	62	30	144	70
Keskusvirastot	114	26	238	74
Lääninhallitukset	65	33	130	67
Kaupungit	79	21	306	79
Kunnat	83	34	158	66
Yhtensä	403	100	976	100

Naisten virastoittainen edustus hallintovirkakunnassa on melko samanlainen lukuunottamatta kaupungeja, joissa naisia tässä henkilöstöryhmässä on selvästi vähiten. Naisten virastoittainen edustus riippuu jossain määrin organisaation merkityksestä hallinnon kokonaisuudesta.

Ministeriöt, keskusvirastot ja kaupungit, joiden painoarvo on muita suurempi, ovat naisilta suljetumpia, lääninhallitukset ja kunnat helpoimmin avautuvia.

Valtion ja kuntien tehtäväalue voidaan jakaa 1) uusintamiseen, 2) tuotannon ja talouden ohjaamiseen sekä 3) järjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen<sup>2</sup> (Sinkkonen & Haavio-Mannila 1980, 105—108, Hernes & Hänninen-Salmelin 1983, 180, Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989, 29). Tutkittujen naisten ja miesten osuudet näiden tehtäväalueiden hallintoviroissa olivat seuraavat: Uusintamistehtävissä toimi 47 % naisista ja 27 % miehistä, tuotannon ja talouden ohjauksen tehtävissä 24 % naisista ja 38 % miehistä sekä järjestelmän ylläpidon ja kehittämisen tehtävissä 29 % naisista ja 35 % miehistä.

Naiset ovat päässeet parhaiten uusintamisalueen hallintotyöhön. He muodostivat 44 % sen hallintovirkakunnasta. Järjestelmän ylläpito- ja kehittämistehtävissä heitä oli 30 %, tuotannon ja talouden ohjaamisessa alueella 26 % näiden tehtävien henkilöstöstä.

Naiset työskentelivät uusintamistehtävissä useimmiten kaupungeissa, miehet kunnissa. Taulukosta 1 ilmenee viranhaltijoiden sijoittuminen julkisen hallinnon tehtäväalueen, viraston ja sukupuolen mukaan.

Sukupuolten sijoittumisessa valtionhallinnon uusintamistehtäviin ei ollut juurikaan eroja virastojen kesken. Tuotannon ja talouden ohjaamistehtävät ovat keskeisiä keskusvirastoissa työskentelevien naisten ja miesten virkatehtävistä, sillä tämän aineiston 76 % tehtäväalueella toimivista naisista ja 51 % miehistä työskenteli keskusvirastojen palveluksessa. Muissa virastoissa naisten edustus oli pieni. Miesten edustus kasautui keskusvirastojen ohella kaupunkiin, joiden taloustehtävissä toimi 25 % tehtäväalueen alueen miehistä. Tutkituista ei yksikään työskennellyt lääninhallituksissa tuotannon tai talouden ohjaamistehtävissä eikä keskusvirastojen järjestelmän ylläpito- ja kehittämistehtävissä. Järjestelmän ylläpito ja kehittäminen kaupungeissa, eli kaupunkien yleishallinto, työllisti eniten tehtäväalueen miehiä. Tehtäväalueen naiset jakautuivat suhteellisen tasaisesti ministeriöiden, lääninhallitusten ja kaupunkien kesken.

Kaikkiaan noin puolet uusintamisalueen naisista ja miehistä toimi kunnallishallinnossa, tuotannon ja talouden ohjaamisessa kolme neljännestä tehtäväalueelle sijoittuneista naisista ja puolet miehistä. Järjestelmän ylläpidon ja ke-

Taulukko 1. Viranhaltijat julkisen hallinnon tehtäväalueen, viraston ja sukupuolen mukaan

Virasto	HALLINNON TEHTÄVÄALUEET						
	Uusintaminen		Tuotannon ja talouden ohjaus		Järjestelmän ylläpito ja kehittäminen		Kaikki
	Naisia	Miehiä	Naisia	Miehiä	Naisia	Miehiä	
Ministeriöt	9	12	13	12	30	20	15
Keskusvirastot	21	19	76	51			26
Lääninhallitukset	18	19			26	23	14
Kaupungit	19	29	8	25	28	39	28
Kunnat	33	20	4	11	15	19	17
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	100
N	188	242	95	376	117	340	1358

hittämisen tehtävissä toimivista miehistä noin 60 % oli kunnallishallinnon palveluksessa, naisten osuudet virastoittain olivat tasaisemmat luuonottamatta kuntia ja keskusvirastoja.

Naisten ja miesten sijoittuminen virastojen sisäiseen virkahierarkiaan on eriytnyt myös sukupuolen mukaan. Sekä valtion-että kunnallishallinnon ylin johto ja päällikkötaso<sup>3</sup> ovat miesvoittoisia. Tutkituista naisista 12 % toimi valtionhallinnon ja 6 % kunnallishallinnon johtajina. Naisista 7 % oli päällikköasemassa valtiolla. Kunnissa naisista 17 % toimi hallintokunnan johdossa ja muissa päällikköasemissa 30 %. Tutkituista miehistä valtion ylimmässä johdossa toimi 37 %, päälliköinä 12 %. Miehistä 18 % lukeutuu ylipäin kunnallisjohtoon, hallintokuntien johtoon 20 % ja päälliköihin 31 %. (Karento 1989.) Viranhaltijoiden sijoittuminen viraston, virkahierarkian ja sukupuolen mukaan on esitetty liitetaulukossa 1, jossa kunnallissektorin hallintokuntien johtajat on yhdistetty päälliköiden ryhmään.

Valtionhallinnon miesjohtajista puolet työskenteli tuotannon ja talouden tehtäväalueella, neljännes järjestelmän ylläpidon ja kehittämisen ja neljännes uusintamisen alueelle. Naisjohtajien ja päälliköiden sijoittuminen oli erilaisista. Noin puolet heistä toimi uusintamistehtävien ja 38 % tuotannon ja talouden ohjaamisen johdossa. Ylläpito työllisti 14 % heistä. (Karento 1989.) Naisia on ollut perinteisesti uusintamistehtävien johdossa, mutta heidän määräänsä on kuitenkin pysynyt vakiona huolimatta tehtäväalueen kasvusta. Tuotannon ja talouden ohjaamisen johtoon naiset ovat tulleet 1970-luvun puolenvälin jälkeen ja järjestelmän kehittämisen ja ylläpidon tehtäviin vasta 1980-luvulla (Ståhlberg 1983, 98).

Myös kunnalliset päällikköasemat ovat miesten aluetta. Kuntien päällikkötasolla 68 % naisista sijoittui uusintamisen alueelle. Naispääliköstä 28 % oli ylläpidon ja 8 % tuotannon ja talouden päällikköasemissa. Kunnissa miespäälliköt jakautuivat eri tehtäväalueille valtionhallintoa tasaisemmin; 36 % uusintamisen, 36 % tuotannon ja talouden ja 27 % ylläpitotehtäviin. (Karento 1989.)

Esittelijät ja suunnittelijat olivat valtionhallinnon naisvaltaisimmat henkilöstöryhmät (Liitetaulukko 2). Sekä esittelijöinä että suunnittelijoina työskenteli 12 % tutkituista naisista ja 4 % miehistä. Näissä tehtävissä kummassakin ryhmässä oli 57 % naisia. Kunnissa naisvaltaisempia olivat sosiaalitoimen päällikkötasoa alemmat hallintovirat, joissa naisia on 84 %. Valtion miesvaltaisimmat virat olivat johdon ja päällikköasemien lisäksi asiantuntija-asemat. Muita miesvaltaisia henkilöstöryhmiä olivat tarkastajat ja tutkijat. Kuntien teknisen toimen ja rakentamisen hallintoviroissa ei ollut yhtään naista. Miehiä oli eniten kunnallisjohdon ja hallintokuntien johdon lisäksi oikeus- ja suojelutoimen hallintoviroissa (71 %) sekä kunnallisina suunnittelijoina (83%) että tarkastajina (67 %).

Valtionhallinnossa naiset keskittyivät tiettyihin virastoihin. Naisjohtajista ja -päälliköistä 72 % oli keskusvirastoissa. Myös 93 prosenttia asiantuntijatehtäviin nimitetyistä naisista työskenteli niissä ja suunnittelijoistakin yli puolet.

Sukupuolen voi tulkita ohjaavan sijoittumista hallintovirkoihin. Selvimpänä sukupuolen vaikutus näkyi uusintamistehtävien — naisille laadullisesti soveltuvan hallinnon tehtäväalueen — naisvaltaisuuksena. Naisjohtajien ja päällikkö-

jen enemmistö toimi tämän tehtäväalueen johdossa, jossa perinteisestikin on ollut naisia. Edeltäjien esimerkki ja naisten määrä uusintamisalueen hallintoviroissa motivoi todennäköisesti naisia hakemaan uusintamisalueen virkoja.

Keskusvirastot ovat virastoja, joissa naiset ovat murtaneet sukupuolten työnjakoa. Enin osa tutkituista naisjohtajista ja -päälliköistä työskenteli keskusvirastoissa. Näissä virastoissa naiset olivat myös asiantuntijatehtävissä, joissa kaikkiaan oli hyvin vähän naisia.

## 5.2 Palkkaus

Julkista hallintoa pidetään usein palkkauksen suhteen yksityistä sektoria tasa-arvoisempana, vaikka vuonna 1986 naisten keskiansio miesten keskiansiosta oli valtiolla 77 % ja kunnissa 76 % (PA 1987:29, 34). Sukupuolten palkkaerot julkisessa hallinnossa olivat pienimmillään korkeakoulutukintoa edellyttävissä viroissa, mutta silti havaittavissa (vrt. Pekkola & Haataja 1983, 76, Hemmilä 1988, 47—48).

Tutkitut viranhaltijat olivat suhteellisen tyy-

tyväisiä palkkaukseensa. 43 % naisista ja 46 % miehistä oli tyytyväinen nykyiseen palkkaansa. Julkisen hallinnon periaatteellinen samapalkkaus on vaikuttanut ainakin valtionhallinnon naisjohtajien hakeutumiseen virkauralle (Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989, 34—35). Naisten arvioiden perusteella hallintovirkojen palkkauksellinen tasa-arvoisuus toteutuu suhteellisen hyvin, sillä 65 % valtion ja 72 % kuntien naisviranhaltijoista arvioi virkanimikkeensä ja työtehtäviensä sisällön määritykset oikeudenmukaisiksi siinä suhteessa, ettei samoja tehtäviä suoriteta muualla työyksikössä toisella nimikkeellä paremmin palkattuna.

Palkkaerot ilmenivät kuitenkin naisten ja miesten palkkaryhmiin sijoittumisessa. Naisten osuus väheni, mitä korkeammasta palkasta on kyse. Kaikkiaan korkeimpiin palkkaluokkiin A 22 — A 36, Y 34 — Y 46 kuului kaikkiaan 53 %, joista naisia 25 % ja miehiä 64 %. Tämän palkkaryhmän ylimmässä palkkaluokissa, joihin valtion ja kuntien ylin johto kuuluu, naisten osuus oli 8 prosenttia. Toiseksi ylimmässä palkkaryhmässä naisia oli 15 %, toiseksi alimmassa 43 % ja alimmassa 61 %.

*Taulukko 2 Viranhaltijoiden sijoittuminen palkkausryhmiin viraston, koulutuksen, virkaiän ja sukupuolen mukaan*

	PALKKARYHMÄT							
	1		2		3		4	
	n	m	n	m	n	m	n	m
<b>VIRASTO</b>								
Ministeriöt	20	24	19	16	16	9	4	2
Keskusvirastot	30	24	35	22	26	28	1	7
Lääninhallitukset		5	20	17	19	15	13	
Kaupungit	50	44	22	38	22	25	12	10
Kunnat		3	4	6	17	32	69	81
<b>KOULUTUS</b>								
Oikeustieteellinen	40	35	27	21	11	8	2	
Yhteiskuntatieteellinen	20	25	21	26	32	18	3	
Taloustieteellinen		3	6	3	11	4		3
Tekninen		21	4	19	2	1		
Luonnontieteellinen	20	4	12	10	9	7	7	6
Humanistinen		4	13	8	11	6	3	3
Muu akateeminen tai alempi koulutusala	20	13	13	18	32	42	70	86
<b>VIRKAIKÄ</b>								
Yli 29 vuotta	40	49	17	19	13	9	7	19
19—28 vuotta	10	32	23	30	22	20	15	17
8—18 vuotta	40	17	49	44	49	47	49	41
0—7 vuotta	10	3	11	7	17	24	33	33
<b>Yhteensä</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>N</b>	10	115	83	496	202	276	61	42

n = naiset  
m = miehet

Virkauran pituus vaikutti suoraviivaisesti miesten palkkakehitykseen. Ylimmässä palkkaryhmässä 81 prosentilla miehistä oli vähintään yhdeksäntoista virkavuotta. Saman palkkaryhmän naiset kuuluivat kahteen viranhaltijasukupolveen, kaikkein vanhimpiin vähintään 29 vuotta hallinnossa työskennelleisiin sekä julkisen hallinnon kasvukauden aikana 1966 — 1977 virkauralle tulleeisiin. Osa naisista oli palkkauksellisesti edennyt nopeasti, sillä vähiten virkakomemusta hankkineiden naisten osuus oli kahdessa ylimmässä palkkaryhmässä miesten osuutta korkeampi.

Ylimpään palkkaryhmän kuuluvista naisista puolet toimi kaupunkien hallinnossa, miehistä 44 %. Lääninhallituksissa ja kunnissa ei ollut yhtään naista ylimmässä palkkaryhmässä ja miestenkin osuus oli pieni. Toiseksi ylimmässä palkkaryhmässä 35 % naisista hoiti virkaansa keskusvirastoissa, suurin miesten osuus, 38 %, tässä palkkaryhmässä oli kunnissa. Alin palkkaryhmä painottui selvästi kunnissa sukupuolesta riippumatta.

Etenkin valtionhallinnossa on arvostettu perinteisesti oikeustieteellistä loppututkintoa ja sen on todettu edistävän naisten nimittämistä johtoon tai päällikköasemiin (Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989, 33). Aineiston parhaiten palkatuista naisista 40 % olikin juristeja ja miehistä 35 %. Yhteiskuntatieteellinen koulutus näyttää myös sukupuolesta riippumatta autavan julkishallinnossa palkkauksellisesti hyvään asemaan. Tämän koulutusalan yhteys palkkaukseen ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, sillä aineiston naisyhteiskuntatieteilijät olivat muun akateemisen koulutuksen hankkineita huomattavasti useammin alimmassa palkkaryhmässä. Taloustieteellistä, humanistista tai teknistä korkeakoulututkintoa ei ollut yhdelläkään ylimmän palkkaryhmän naisella.

Pitkä virkaura, oikeustieteellinen tai yhteiskuntatieteellinen tutkinto ja sijoittuminen kaupunkien tai keskusvirastojen palvelukseen takaavat tämän aineiston mukaan parhaan ansiotason. Yhteiskuntatieteellisen tutkinnon suorittaneiden naisten sijoittuminen alimpaan palkkaryhmään selittyy osittain sillä, että tämän koulutuksen hankkineet naiset työskentelivät myös kuntien matalapalkkaisissa sosiaalihuollon tehtävissä. Kunnissa havaittavissa oleva muun koulutuksen hankkineiden heikkoon ansiotasoon vaikuttaa kuntien pääosan sijainti II kalleusryhmässä ja kunnalliset kelpoisuusehdot, jotka eivät edellytä välttämättä kaikkiin tässä hallintoviroiksi määriteltyihin virkoihin kor-

keakoulututkintoa. Tämä heikentää virkojen sijoittelua palkkaluokkiin.

### 5.3 Virkauran edistäjät ja esteet

Viranhaltijat eivät yleensä arvioineet etenevismahdollisuuksiaan hallinnon sisällä kovin kaan hyviksi. Parhaiksi he arvioivat ne ministeriöissä ja keskusvirastoissa. Vähiten etenevismahdollisuuksiinsa uskoivat lääninhallitusten viranhaltijat. (Vartola & af Ursin 1987, 98—99.) Viranhaltijoiden arvioita uraa edistäneistä tekijöistä ensimmäiseksi nousi työkokemus sukupuolesta ja hallintosektorista riippumatta (Liitetaulukko 3). Valtionhallinnon viranhaltijat pitivät virkaikää, hyviä suhteita esimieheen ja koulutusta lähes yhtä tärkeinä uran edistäjinä. Kuntien viranhaltijat arvioivat etenkin koulutuksen, henkilökohtaisten kykyjen ja lahjakkuuden sekä oikean puoluekannan edistäneen virkauraansa. Naisten ja miesten arvioissa ei ollut muita mainittavia eroja kuin se, että naiset pitivät miessukupuolta miehiä useammin urakehitystä edistävänä, mutta naissukupuolta sitä estävänä tekijänä.

Naisia pyydettiin erikseen arvioimaan virkauraansa eniten edistäneitä ja estäneitä tekijöitä. Avoimeen kysymykseen annetuissa vastauksissa mainitut naisten virkauran edistäjät ja esteet yhdistettiin kolmeen ryhmään. Edistäjiä ovat yhteiskunnan toimet, naisten oma toiminta asemansa parantamiseksi sekä julkisen hallinnon ominaisuudet. Esteitä ovat yhteiskunnalliset tekijät, naisten mieltymys perinteiseen naisrooliin sekä julkisen hallinnon tietyt ominaisuudet.

Vain 2 % kunnallishallinnossa toimivista naisista piti kunnallisen päivähoitojärjestelmän kehittämistä ja vanhempainlomaa uran edistäjänä. Ehdoton naisten enemmistö, 72 % valtiolla ja 93 %, kunnissa katsoi henkilökohtaisen toimintansa virkauraansa ratkaisevaksi edistäjäksi. Nämä naiset arvioivat päässeensä nykyiseen asemaansa itsenäisyytensä ja ammatitaitonsa avulla ja arvioivat etenevänsä myös samoista syistä. Itsenäisyys näkyi naisten arvioissa kasvaneena itsekunnioituksena sekä kiinnostuksena ansiotyöhön ja siinä menestymiseen. Naiset arvostivat myös koulutustaan työssä tarvittavien valmiuksien perustana, tekivät työnsä hyvin ja olivat työssään pitkäjänteisiä, sitkeitä ja joustavia.

Valtionhallinnon naiset (19 %) luottivat kunnissa toimivia virkasariaan (6 %) enemmän siihen, että hyvän hallinnon periaatteiden mukai-

nen virkavuosien ja saavutusten arvostus työntää yksilön ilman aktiivista pyrkimistäkin eteenpäin virkauralla. Osa naisista tulkitse uransa edenneen julkisen sektorin palkkojen jälkeensä jääneisyyden vuoksi (vrt. Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989, 35). Miesten vähäisempi kiinnostus hallintoon oli vähentänyt samalla kilpailua viroista, joten naisten eteneminen on helpottunut. Naiset tunnistivat hallinnosta huomattavasti enemmän uran esteitä kuin edistäjiä. Naisista valtiolla 64 % ja kunnissa 49 % piti uransa esteinä virkarakenteen pyramidimaisuutta ja naisia syrjiviä nimityskäytäntöjä. Esteenä ollut virkarakenteen kapeus johtui siitä, ettei ylempää virkaa ollut tai siitä, ettei viranhakijalla ollut soveltuvaa koulutusta ylempään tehtävään. Nimitystilanteissa naiset pitivät ongelmana hallinnon miespainotteisen kulttuurin soveltuvuusharkintaa. Miesten todettiin nimitävän mielellään miehiä.

Yhteiskuntatasoinen ainoa uran este, jonka esitti 3 % naisista, oli valtiorakenteen keskittyminen Helsinkiin. Tällöin hallintoon soveltuvan koulutuksen hankkineilla oli muualla sijoitumisvaikeuksia etenkin heti valmistumisensa jälkeen.

Valtion naisviranhaltijoista 32 % ja kuntien 44 % piti uransa esteenä perinteistä naisroolia. Nämä naiset arvioivat suuntautuvansa perheeseen ansiotyötä enemmän. Perhesidonnaisuus näkyi mm. siinä, että naiset asettavat puolisonsa työn omansa edelle.

Vaikka naiset pitivät julkista hallintoa yrityksiä tasa-arvoisempana työnantajana, silti he näkivät sukupuoleensa perustuvan syrjinnän etenkin nimitystilanteissa ongelmaksi. Naisista 53 % oli kokenut jossain virkauransa vaiheessa syrjintää.

Syrjinnän havaitseminen lisääntyi edettäessä virkarakenteen huipulle. Kuntien yleishallinnon johtajat ja päälliköt sekä valtiorakenteen ylimmän johdon naiset arvioivat muita useammin joutuneensa syrjinnän kohteeksi. Valtiorakenteen miesvaltaisissa tarkastajien ja suunnittelijoiden ammattiryhmissä naiset aistivat myös muita herkemmin syrjintää. Sen sijaan valtiorakenteen päälliköitä, asiantuntijoita ja tutkijoita ei oman arvion mukaan ollut syrjitty. Kunnissa yleishallinnon tarkastajat, suunnittelijat, oikeus- ja suojelutoimen johdossa olevat naiset sekä sosiaalihuollon alemmat viranhaltijat eivät olleet myöskään kokeneet urallaan syrjintää.

Yhteiskuntatieteellisen ja muun koulutuksen hankkineet naiset olivat muiden koulutusalajien

naisia useammin tulleet syrjityiksi. Tämä selittynee osittain sillä, että osa tämän koulutuksen omaavista on huonoiten palkattuja ja hierarkisesti alimpana etenkin kunnallishallinnossa. Vähiten syrjintää olivat kokeneet teknisen alan naiset, luonnontieteilijät sekä taloustieteilijät. Tämä ei sinänsä tarkoita, että kyseisen koulutustaustan omaavien naisten eteneminen julkisessa hallinnossa olisi jollakin tavoin muita helpompaa. Miesvaltaisilla aloilla naiset eivät välttämättä tulkitse muiden syrjintänä pitämiä ilmiöitä syrjinnäksi, vaan pitävät niitä yleisinä työelämän ongelmina (vrt. Silius 1988 73—74, 1989, 120—123). Seuraava asetelma osoittaa vastaajien mainitseman syrjinnän syyt ja ilmenemismuodot:

Syrjinnän syyt ja ilmeneminen	Mainintojen määrä
Sukupuoli, nainen	88
Poliittinen sitoutumattomuus	30
Poliittinen sitoutuneisuus	17
Ikä	17
Nimityksen naista syrjivä nimitysharkinta	29
Työtehtävien epäsuhtaisen jakamisen aiheuttama kova työpaine	29
Naisten ammattitaidon vähättely tai huomiotta jättäminen	25
Työn eriarvoistaminen sukupuolen perusteella	23
Naisen mieltäminen perheolennoksi, ei työntekijäksi	18
Mainintoja yhteensä	276

Selvästi useimmiten mainittu syrjinnän syy oli naissukupuoli. Se on helppo tulkitse epäoikeudenmukaista kohtelua aiheuttavaksi tekijäksi. Toiseksi useimmin mainittiin poliittinen sitoutuneisuus. Syrjintää vastaajat olivat kokeneet yhtä usein sekä nimitystilanteissa että viranhaltijan liiallisena työnä ja kestäättömänä työpaineena. Nimitystilanteissa syrjintää oli ilmennyt vastaajien mukaan siten, että virkaan nimitettäessä toista sukupuolta edustanut hakija ohitti vastaajan tai siten, että nimityksenä oli ilmoittanut selkeästi sukupuolen heikentäneen vastaajan asemaa viranhakijana.

#### 5.4 Kiinnittyminen virkauralle

Valtiorakenteen henkilöstölle ei ole ominaista urasuuntautuneisuus (Vartola & af Ursin 1987, 97—98, Järvelä 1988, 47). Viranhaltijat myös pysyvät virkauralla sinne hakeuduttuaan. Tutkituista 35 % aikoi hakea uusia tehtäviä ni-

menomaan julkishallinnosta. Sukupuolten tai valtion ja kuntien hallinnossa toimivien välillä ei ollut eroja. Viranhaltijat arvioivat mahdollisuutensa siirtyä pois julkiselta sektorilta heikoiksi (Vartola & af Ursin 1987, 97—100).

Valtiolla naisten selkein syy edetä uralla oli parempi palkka (37%), kunnissa joko alussa tai pysähdyksissä oleva ura (26 %). Sisällöltään kiinnostavampaa, rikkaampaa ja itsenäisempää työtä tavoitteli 30 % valtion ja 21 % kuntien urahakuisista naisista. Valtionhallinnossa 9 % ja kunnissa 23 % halusi päästä eteenpäin ja kehittyä ammatissaan ja 13 prosentilla ura oli alussa tai pysähdyksissä. Kolmetoista prosenttia valtiolla ja kahdeksan prosenttia kunnissa toimivista naisista uskoi etenevänsä hallinnossa automaattisesti virkaikänsä ja työkokemuksensa perusteella.

Sekä valtionhallinnossa että kunnissa naisten selvin syy pysytellä nykyisessä hallintovirassaan oli tyytyväisyys virka-asemaansa ja työn sisältöön. Valtiolla työhönsä tyytyväisiä oli 38 % ja kunnissa 35 % naisista. Uransa huipulle oli ehtinyt neljännes ja 15 % katsoi, ettei ikänsä vuoksi hae ylempää virkaa. Enin osa heistä lähenei eläkeikää, mutta osa oli iältään nuoria ja vasta nimitettyjä. Seitsemän prosenttia valtionhallinnon hallintoviroissa toimivista naisista etsi aktiivisesti paikkaa yksityiseltä työnantajalta, mutta kunnista ei kukaan. Perhesidonnaisuuden urahakuisuuden esteeksi ilmoitti 2 % valtion ja 11 % kuntien palveluksessa olevista naisista.

## 6 POHDINTA

Tutkittaessa työelämän tasa-arvoa keskeisiä kysymyksiä ovat naista diskriminoivat tekijät työorganisaatioiden työnjaossa, nimityskäytännöissä, ylentämisessä ja palkkauksessa. Tasa-arvokeskustelun puute onkin, ettei se kerro paljoakaan organisaatioista sinänsä. On tosin huomautettava, ettei myöskään feministinen organisaatioteoreettinen keskustelu ole kyennyt selittämään riittävästi sukupuolen merkitystä organisaatioissa tai organisaatioiden sukupuolistuneita rakenteita (esim. Moss Kanter 1977, Ferguson 1984). Tasa-arvonäkökulmaa soveltamalla on kuitenkin mahdollista tuottaa erityisesti perustietoa sukupuolten eroista edellä mainituissa suhteissa.

Artikkelissa selostetut tulokset osoittavat, etteivät naiset ja miehet ole tasa-arvoisia valtion ja kuntien hallintoviroissa. Erot näkyvät ensin-

näkin naisten vähäisissä määrissä näissä tehtävissä sekä naisten ja miesten erilaisessa sijoittumisessa hallinnonaloille ja virastojen virkahierarkiaan. Tuotannon ja talouden ohjaus on naisilta suljetuin tehtäväalue huolimatta siitä, että näiden tehtävien johtoon on sijoittunut myös naisia. Järjestelmän kehittäminen ja ylläpito on lähes yhtä sulkeutunut eikä tämän alueen johtotehtävissä ollut yhtään naista. Sukupuolten erot näkyvät myös virastojen virkakenteeseen sijoittumisessa. Johtaminen, asian-tuntija-asetat sekä tarkastajien virat kuuluvat selkeimmin miehille. Naisten virkoja ovat esittelijän, suunnittelijan ja kunnissa erityisesti sosiaalitoimen virat johtopaikkoja lukuunottamatta (Haavio-Mannila ym. 1983, Sinkkonen 1983, Kuusipalo 1989, Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989).

Vaikka naiset pitävät julkista hallintoa palkkauksellisesti tasaarvoisena, ovat sukupuolten palkkaerot silti havaittavissa (Pekkola & Haataja 1982, Akateemisen koulutuksen saaneiden virkamiesten uralla eteneminen valtionhallinnossa 1984, Vartola & af Ursin 1987, Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989). Palkkaluokkiin sijoittuminen on sukupuolen mukaista. Naisten osuus kasvaa kohti alempia palkkaluokkia. Naisten näyttää olevan vaikein saavuttaa ylintä mahdollista palkkatasoa lääninhallituksen tai kunnan hallintoviroissa. Sukupuolesta riippumatta matalimmat palkat maksetaan kunnissa. Pitkä virkaura, oikeustieteellinen koulutus sekä sijoittuminen kaupunkien tai keskusvirastojen palvelukseen tuottavat naisille parhaan ansiotason. Yhteiskuntatieteellinen koulutus johtaa joko hyvään tai huonoon asemaan.

Tärkein virkauran edistäjä viranhaltijoiden arionnin mukaan oli työkokemus. Naiset arvioivat edenneensä uralla itsenäisyytensä ja ammattitaitonsa vuoksi. He pitivät työstään ja halusivat tehdä sen mahdollisimman hyvin. Tyytyväisyyttä hallintotyöhön osoittaa myös se, että vain runsas kolmannes tutkituista naisista aikoi hakeutua uusiin tehtäviin. Juuri tyytyväisyys nykyiseen virka-asemaan ja työn sisältöön oli selkein naisten ilmoittama urahakuisuuden puuttumisen syy (vrt. Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989). Sen sijaan perhesidonnaisuus ei vaikuttanut vastaajien urallaetenemishalukuteen.

Naisten päällimmäiset motiivit pyrkiä uralla eteenpäin olivat palkkaus ja pysähtyneen uran vauhdittaminen. Valtionhallinnossa toimivat naiset tavoittelivat kunnissa työskenteleviä virkakisariaan useammin palkkaa ja haastellisem-

paa työtä. Kuntien virkarakenne ja nimityskäytännöt olivat ohjanneet naiset valtionhallintoa useammin hallintovirkoihin, joissa uran kehitysnäkymät ovat huonohkot ja joissa työn sisältö tarjoaa vain vähän haasteita.

Valtionhallinnon naispäälliköitä lukuunottamatta sukupuoleen perustuva syrjintä on myös ilmeisempää virkarakenteen kärjessä. Naisten vähemmistöasema muuttuu samalla ainokais-asemaksiksi. Miesvaltaisissa viroissa toimivat, etenkin teknisen, luonnontieteellisen tai taloustieteellisen koulutuksen saaneet naiset hahmottivat muita harvemmin syrjintää. Selkein syrjinnän syy oli naissukupuoli. Se on myös helppoin ja vähiten analysointia vaativa syy tunnistaa syrjintää. Naiset ilmoittivat toiseksi useimmiten syrjinnän lähteeksi poliittisen sitoutuneisuutensa. Vastaajat olivat kokeneet syrjintää eniten nimitystilanteessa (vrt. Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989).

Vaikka naisia on ollut julkisen hallinnon palveluksessa jo 1860-luvulta lähtien, on kuva naisten asemasta julkisessa hallinnossa ohut. Naisten käsityksiä asemastaan viranhaltijoina on tutkittu toistaiseksi vähän ja rajoitetulla aineistolla. Enin osa tutkimuksesta keskittyy naisjohtajuuden teemaan (esim. Ståhlberg 1983, 1984 Salminen & Niemi-Iilahti 1985, Sinkkonen & Hänninen-Salmelin 1989). Siksi kyselynä toteutettu empiirinen kartoitus puoltaa paikkaansa jäsentyneen perustiedon tuottajana. Mielipidekyselyn tai asennemittauksen luotettavuutta heikentää yleensä vastaajien tilannesidonaisuus. Näin on saattanut käydä kysyttäessä arvioita esimerkiksi uran esteistä ja etenkin syrjinnän kokemisesta. Ilmiöiden ollessa ajankohtaisia, ne saavat korostetumman merkityksen.

Keskeinen hallinnon muutos on hallinnon politisoitumiskehitys vastapainona poliittisen järjestelmän vallan suhteelliselle kaventumiselle. Muutos on kasvattanut etenkin ministeriöiden ja korporatiivisen järjestelmän painoa. Hallinnon monimutkaistuminen, asiantuntijavaltautuminen ja kansainvälistyminen ovat korostaneet esimerkiksi asiantuntija-asemissa olevien viranhaltijoiden ja tutkijoiden työn merkitystä. Naiset ovat sekä näissä viroissa että johtavissa ja päällikköasemissa marginaaliryhmä. Siksi naisten mahdollisuudet yhteiskunnallisen vallan käyttöön julkisessa hallinnossa ovat miehiä rajoitetummat.

Hallinnon tehokkuusvaatimukset ovat johtaneet julkisten menojen hillintään. Tehokkuuden ja tuloksellisuuden vaatimukset näkyvät valtionhallinnossa henkilöstöpoliittisina rationalisoin-

titoimina. Ministeriöiden tehtävänä on suunnitelmallisesti vähentää valtionhallinnon henkilöstöä. Selkeiden toimintaohjeiden puuttuessa nähtäväksi jää, miten nämä suunnitelmat toteutuessaan vaikuttavat naisten asemaan. Julkisen hallinnon palvelukyvyyn parantamiseksi valtionhallinnossa otetaan käyttöön mm. henkilökierrojärjestelmä, joka mahdollistaa viranhaltijoiden liikkumisen julkisen hallinnon sisällä sekä julkisen ja yksityisen sektorin henkilöstövaihdon. Järjestelmällä tähdätään viranhaltijoiden ammattipätevyyden lisäämiseen. Todellisuudessa se saattaa kuitenkin heikentää viranhaltijoiden asemaa, sillä se sisältää mahdollisuuksia viranhaltijoiden eriarvoistamiseen sijoittamisessa, työnjaossa, palkkauksessa, työsuhteen ehdoissa ja pätevyitysmahdollisuuksissa.

Kunnissa tuloksellisuustavoitteiden yksi heijastuma on vapaakuntaudistus. Julkisten hyvinvointipalveluiden laajeneminen ja koko ovat perustuneet edullisen naistyövoiman saatavuuteen. Ne ovat nojanneet halvalla naistyövoimalle sekä varsinaisessa hoivatyössä että sitä ohjaavassa hallinnossa. Hyvinvointivaltion myötä hallintoon on syntynyt henkilöstöryhmiä, joiden ansiotasoa on keskimääräistä alhaisempi (Julkunen 1989).

Vapaakuntaudistus kasvattaa kuntien itsemääräämisoikeutta. Naisten asemaan vaikuttaa olennaisesti se, mitkä toimialat kunnat määrittävät keskeisiksi. Kunnissa naisten enemmistö toimi uusintamisen alueella, joka koskettaa läheisesti ihmisten arkielämää. Jos sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja sivistystoimen asema kuntien toimialojen joukossa heikkenee, se vaikuttaa suoraan naisten elämään. Alan matala-palkkaisuuden säilyminen ja suhteellisen merkityksen väheneminen syventävät jo havaittavissa olevaa työvoimapulaa. Kunnallisten hyvinvointipalvelujen tason ja saatavuuden lasku kertaantuu arkielämässä päivähoito-ongelmina ja epävirallisen hoivatyön tarpeen kasvuna.

Artikkelissa on eritelty poikkileikkauksena joitakin sukupuolten tasa-arvon kiinnekohtia valtion ja kuntien hallintotyössä. Tutkimatta on edelleen millainen kehityskulku on johtanut naiset nykyiseen tilanteeseen. Myös tasa-arvolain vaikutusten arviointi naisten aseman edistäjänä julkisessa hallinnossa on viimeistään 1990-luvun loppupuolen tutkimuskohteita. Tutkimusaineiston keruuvaiheessa 1984 ja 1985 vuonna 1987 voimaantullutta tasa-arvolakia (609/1986) vasta valmisteltiin. Siksi lain sisällön ja sukupuolten tasa-arvoa edistävien vaikutus-

ten arviointi jää työn ulkopuolelle. On väitetty, että tasa-arvolain tarkoitusperät olivat jo ennen lain voimaantuloa vallitsevaa käytäntöä valtionhallinnossa. On myös arveltu, että lain joustamaton tulkinta pikemminkin heikentäisi kuin edistäisi esimerkiksi naisten nimittämistä valtionhallinnon ylimpiin virkoihin (Ståhlberg 1984). Kokemukset kuitenkin osoittavat, etteivät syrjintäkiellot tai muut sukupuolten tasa-arvon edistämissäännökset ole käytännössä laajentaneet naisten mahdollisuuksia virkauralalla. Säännökset sinänsä eivät riitä muuttamaan nimityspäätöksiä tekevien vakiintuneita käytäntöjä tai perusteluja valinnoilleen, koska nimitäjillä on usein tasa-arvon vastaisia naisia koskevia ennakkokäsityksiä ja asenteita (Shakespeare 1987, 331).

Naisten asemaa valtion ja kuntien hallinnossa koskevan kuvan syventäminen edellyttää myös laadullisten tutkimusmenetelmien käyttöä. Ilman sitä tasa-arvon kehityksen ja naisten asemaa julkisessa hallinnossa määrittävien tekijöiden syvällinen analyysi ei ole mahdollista. Laadullista otetta jatkotutkimuksissa puoltaa myös se, että laaja-alainen ja kokonaiskuvaan pyrkivä surveytutkimus naisista valtion ja kuntien hallintoviroissa on valmistumassa (Karento 1989).

## VIITTEET

1. Tutkimus on osa Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksella toteutettua »Virkamieskunta, hallinto ja yhteiskunta»-projektia. Tutkimuksen aineiston runko muodostuu projektin aineistosta, jota täydentävät vain naisviranhaltijoille osoitetun erillisen kyselylomakkeen antamat tiedot. Tutkimuksen kohteena on 1379 valtion ja kuntien hallintovirkakuntaan kuuluvaa viranhaltijaa. Heistä 403 eli 29 % on naisia ja 976 eli 71 % miehiä. Tutkimuksen aineisto kerättiin kyselyllä, joka lähetettiin 2245 viranhaltijalle, 691 naiselle ja 1554 miehelle. Vastausprosentti oli 61 %. Miehistä 63 % vastasi kyselyyn, naisista 58 %. Naisten alhaisempi vastausaktiivisuus johtuu ainakin siitä, että he joutuivat täyttämään kaksi erillistä kyselylomaketta. Kyselyä koskeneista tiedusteluista välittyi kuva, että tasa-arvokysymykset koetaan joissakin virastoissa erityisen ongelmallisiksi eivätkä naiset haluneet sen vuoksi vastata. Osa kysyjistä pelkäsi tulevansa tunnistetuksi vastauksensa perusteella. Osa kieltäytyi vastaamasta siksi, että heidän mielestään julkishallinnossa vallitsee tasa-arvo. Hallintovirkakunnan muodostavat valtionhallinnon ylin-, keski- ja alin johto sekä johtamistyössä avustava akateeminen henkilöstö. Kuntien hallintovirkakunta koostuu johtavassa tai siihen rinnastettavassa ja itsenäisessä asemassa olevista viranhaltijoista (Valtionhallinnon johdon koulutuksen

kehittämissuunnitelma 1979, 63—69, KSV:n yleiskirje 57/1975).

Hallintovirkakunnan muodostaa 7557 viranhaltijaa, joista 32 % eli 2418 on naisia. Luvut perustuvat tutkimuksessa mukana olevien virastojen antamiin tietoihin.

Valtion keskushallinnosta mukana ovat ministeriöt ja 22 varsinaista keskusvirastoa. Väliasteen hallintoa edustavat lääninhallitukset lukuunottamatta Ahvenanmaan lääninhallitusta. Kunnallishallinnosta mukana on 17 kaupunkia eli läänien pääkaupungit ja jokin toinen kaupunki läänin alueelta sekä 24 varallisuudeltaan, kehittyneisyydeltään ja aluepoliittiselta asemaltaan erilaista kuntaa.

Tutkitut viranhaltijat jakautuvat virastoittain seuraavasti: Naisista 15 % (62) toimi ministeriöissä, 28 % (114) keskusvirastoissa, 15 % (64) lääninhallituksissa, 20 % (80) kaupungeissa ja 21 % (83) kunnissa. Miehistä 23 % (144) työskentelee ministeriöissä, 24 % (238) keskusvirastoissa, 13 % (130) lääninhallituksissa, 31 % (306) kaupungeissa ja 16 % (158) kunnissa.

2. Tutkimukseen kuuluvat virastot luokiteltiin seuraavasti: **Uusintaminen:** opetus-, sosiaali- ja terveys-, työ- ja ympäristöministeriöt, ammattikasvatus-, asunto-, sosiaali-, lääkintö- ja työsuojeluhallitukset; lääninhallituksista sosiaali- ja terveys- sekä kouluosastot; kuntien terveydenhuolto, sosiaali- ja sivistystoimi.

**Tuotannon ja talouden ohjaaminen:** valtioneuvoston kanslia, ulkoasiain-, oikeus-, sisäasiain-, puolustusministeriöt; lääninhallitukset lukuunottamatta sosiaali- ja terveys- sekä kouluosastoja; kuntien yleishallinto ja järjestystoimi.

**Järjestelmän ylläpito ja kehittäminen:** valtioneuvoston kanslia, ulkoasiain-, oikeus-, sisäasiain-, puolustusministeriöt; lääninhallitukset lukuunottamatta sosiaali- ja terveys- sekä kouluosastoja; kuntien yleishallinto ja järjestystoimi.

3. Valtion ja kuntien hallintovirat on ryhmitelty hierarkisesti virkanimikkeiden perusteella. Valtionhallinnon ylimpään johtoon kuuluvat mm. kansliapäälliköt, maaherrat, pääjohtajat, ylijohtajat, osastopäälliköt, erilaiset neuvokset ja toimistopäälliköt. Päälliköitä ovat mm. budjetti-, finanssi-, hallitus- ja lääninsihteerit, erilaiset päällikköoppuiset virat sekä hallintojohtajat. Esittelijöitä ovat esittelijän virkanimikkeellä ja tarkastajia erilaisilla tarkastajan virkanimikkeillä toimivat. Sihteerit, suunnittelijat ja tutkijat on eroteltu edellistä kriteeriä käyttäen. Muu virka-asema valtionhallinnossa tarkoittaa edellisiin kuulumatonta asemaa kuten hallinnollista avustajaa, asiainvalvojaa tai opistonjohtajaa.

Kuntien viranhaltijat on eroteltu yleishallinnon ja hallintokuntien mukaisesti. Yleishallinnossa kuntien ylimmän johdon muodostaa kunnallisjohto, johon varsinaisten kunnallisjohtajien lisäksi pienten kuntien kunnansihteerit. Päälliköitä yleishallinnossa ovat keskushallinnon päällikkötehtävissä olevat, sihtereitä, tarkastajia ja suunnittelejoita viranhaltijain, joiden virkanimikkeet ilmentävät

vät näitä tehtäviä. Hallintokuntien viranhaltijat on ryhmitelty päällikköihin ts. hallintokunnan johtajiin ja päällikköasemissa oleviin sekä hierarkkisesti alempiin, muussa virka-asemassa oleviin viranhaltijoihin.

4. Virkojen sijoituspalkkaluokat on luokiteltu seuraavasti:

- 1 palkkaryhmä A27 — A36, S18 — S23, Y40 — Y46
- 2 palkkaryhmä A22 — A26, S17 — S12, Y34 -Y39
- 3 palkkaryhmä A16 — A21, S6 — S11, Y27 — Y33.
- 4 palkkaryhmä A1 — A15, S1 — S5, Y13 — Y26.

## LÄHTEET

- Aitta, Ulla. *Uusi naisekonomi — haaste vanhalle työelämälle*. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisusarja D-63. Helsinki 1983.
- Aitta, Ulla. *Miesten ja naisten tasa-arvon toteutumisen akavalaisessa työelämässä*. Akava ry. Helsinki 1988.
- Akateemisen koulutuksen saaneiden virkamiesten uralla eteneminen valtionhallinnossa. Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja 6:1984. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1985.
- Auvinen, Riitta. *Nainen miehen yhteiskunnassa. Historiallinen, teoreettinen ja empiirinen tutkimus naisen asemasta*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia n:o 25. Helsinki 1977.
- Barrett, Michele. *Nykyajan alistettu nainen*. Vastapaino. Jyväskylä 1985.
- Dahlström, Edmund. *Analys av könsrolledebatten. Kvinnors liv och arbete. Kvinners liv og arbeid*. Stockholm 1962.
- Eduards, Maud & Halsaa, Beatrice & Skeije, Hege. *Minkäläinen tasa-arvo? Tietoja ja ajatuksia pohjoismaisesta virallisesta tasa-arvopoliitikasta*. Teoksessa Haavio-Mannila ym. (toim.) *Keskeneräinen kansanvalta. Naiset Pohjoismaiden politiikassa*. Pohjoismaiden ministerineuvosto, Oslo 1983. Valtion painatuskeskus 1983:210—266.
- Ferguson, Kathy E. *The feminist case against bureaucracy*. Temple University Press. Philadelphia 1984.
- Fredriksson, Ingrid. *Jämställdhet. Om könsideologier*. Tiden. Stockholm 1987.
- Fredriksson, Ingrid (toim.) *Sukupuolten roolit. Puheenvuoroja naisen ja miehen tasa-arvoisuudesta*. Bokförlaget Prisma, Stockholm 165. WSOY. Porvoo 1966.
- Haavio-Mannila, Elina ym. (toim.) *Keskeneräinen kansanvalta. Naiset Pohjoismaiden politiikassa*. Pohjoismaiden ministerineuvosto, Oslo 1983. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983.
- Hemmilä, Pirkko. *Naisten palkkojen teoriaa ja käytäntöä. Esitutkimus*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tasa-arvojulkaisuja. Sarja A: Tutkimuksia 1/1988. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1988.
- Hernes, Helga & Hänninen-Salmelin, Eva. *Naiset korporatiivisessa järjestelmässä*. Teoksessa Haavio-Mannila ym. (toim.) *Keskeneräinen kansanvalta. Naiset Pohjoismaiden politiikassa*. Pohjoismaiden ministerineuvosto, Oslo 1983. Valtion painatuskeskus 1983:172—207.
- Julkunen, Raija. *Hoivakriisi? Naispula? Tasa-arvo* 3:1989. Tasa-arvo asiain neuvottelukunta, Tasa-arvovaltuutetun toimisto. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1989: 4—7.
- Järvelä, Marja. *Valtion henkilöstön työasenteet ja suhde työnorganisaatioon*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos sarja D87:1988. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Lerner, Gerda. *The majority finds its past. Placing women in history*. Oxford University Press. New York 1979.
- Karento, Helena. *Naiset hallintoviroissa. Tutkimus naisten asemasta valtion ja kuntien hallintoviroissa sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta*. Julkishallinnon lisensiaattitutkimuksen julkaisematon käsikirjoitus. Tampere 1989.
- KM. *Valtionhallinnon johdon koulutuksen kehittämissuunnitelma*. Valtion henkilöstökoulutuksen neuvottelukunta. Komiteanmietinto 1979:53.
- KSV. Johtavassa ja itsenäisessä asemassa olevat kunnalliset viranhaltijat. *Yleiskirje 57/1975*.
- Kuusipalo, Jaana. *Naisena politiikan huippupaikoille. Naisedustus Suomen hallituksissa ja naisministeriöiden poliittinen ura vuosina 1926—1986*. Tampereen yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitoksen tutkimuksia A 13. Tampere 1989.
- Liljeström, Rita. *Sukupuolijärjestelmä ja naisten työ*. Teoksessa Rantalaiho, Liisa (toim.) *Miesten tiede, naisten puuhut*. Vastapaino. Jyväskylä 1986:84—108.
- Lundquist, Lennart & Ståhlberg, Krister (red.) *Byråkrater i Norden*. Meddelanden från stiftelsen för Åbo Akademis forskningsinstitut nr 83. Åbo 1983.
- Mitchell, Juliet. *Naisvallankumous. Esseitä feminististä, kirjallisuudesta ja psykoanalyysistä*. Penguin. Harmondsworth 1975. Otava. Keuruu 1986.
- Moss Kanter, Rosabeth. *Men and women of the corporation*. Basic Books. New York 1977.
- Pekkola, Tapio & Haataja, Anita *Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen kunnissa. Seurantatutkimus vuosilta 1978—1982*. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1983:2. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1982.
- Rantalaiho, Liisa. *Naistutkimuksen metodologiasta*. Teoksessa Setälä, Päivi & Kurki, Hannele. *Akanvirtaan. Johdatus naistutkimukseen*. Yliopistopaino. Helsinki 1988:28—54.
- Rantalaiho, Liisa (toim.) *Miesten tiede, naisten puuhut*. Vastapaino. Jyväskylä 1986.
- Rinne, Risto & Jauhiainen, Arto. *Koulutus, professionaalistuminen ja valtio. Julkisen sektorin koulutettujen produktioammattikuntien muotoutuminen Suomessa*. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta. Julkaisusarja A:128. Turku 1988.
- Saarinen, Aino. *Naistutkimus — paradigmahaaste yhteiskuntatieteille*. Teoksessa Rantalaiho, Liisa (toim.) *Miesten tiede, naisten puuhut*. Vastapaino. Jyväskylä 1986:235—280.
- Salminen, Ari & Niemi-liljahti, Anita. *Naisjohtajuus ja julkinen byrokratia 1980-luvun Suomessa*. Vaasan korkeakoulun julkaisuja. Tutkimuksia nr 110. Hallintotiede 5. Vaasa 1985.
- Setälä, Päivi & Kurki, Hannele. *Akanvirtaan. Johdatus naistutkimukseen*. Yliopistopaino. Helsinki 1988.
- Shakeshaft, Carol. *Women in educational administration*. Newbury Park. CA Sage 1987.
- Sinkkonen, Sirkka. *Naiset terveydenhuollon ja lääketieteen valtarakenteissa*. Seminaariraportissa Nai-

- nen ja lääketiede. Valtioneuvoston kanslian monisteita 1982a:1. Helsinki 1982.
- Sinkkonen, Sirkka. Naisjohtaja johtaa tosin. Teoksessa Sinkkonen, Sirkka & Ollikainen, Eila (toim.) *Toisenlainen tasa-arvo*. Kustannuskiila Oy. Pieksämäki 1982b:52—65.
- Sinkkonen, Sirkka & Haavio-Mannila, Elina. Naisliikkeen heijastuminen kansanedustajien lainsäädäntötoiminnassa: mies- ja naiskansanedustajien 1907—1977 valtiopäivillä tekemien aloitteiden vertailu. *Politiikka* 2:1980. Valtiotieteellisen Yhdistyksen julkaisu XXII vsk.1980 nr 2:101—117.
- Sinkkonen, Sirkka & Hänninen-Salmelin, Eva. Nais- ja miesjohtajien uran kehityksestä valtion hallinnossa ja sitä määrävistä tekijöistä. *Hallinnon tutkimus* 1:1989:24—52.
- Sinkkonen, Sirkka & Ollikainen, Eila (toim.) *Toisenlainen tasa-arvo*. Kustannuskiila Oy. Pieksämäki 1982.
- Silius, Harriet (red.) *Kvinnor i mansdominerade yrken. Läkare, ingenjörer, jurister*. Publikationer från Institutet för kvinnoforskning vid Åbo Akademi nr 5. Åbo 1989.
- SOU. *Jämställdehet i statsförvaltningen. Effekter och resultat av det statliga jämställdhetsarbetet 1976—1979*. Statens offentliga utredningar 1980:20. Budgetdepartementet. Stockholm 1980.
- Ståhlberg, Krister. *De statligt anställda i Finland*. Teoksessa Lundquist, Lennart & Ståhlberg, Krister (red.) *Byråkrater i Norden*. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademis forskningsinstitut nr 83. Åbo 1983:80—127.
- Ståhlberg, Krister. *Parti och merit i utnämningsspolitiken. Ett försök till kartläggning av rekryteringspolitiken i finländsk central statsförvaltning*. Paper framlagt vid VII nordiska statsvetenskapliga kongressen i Lund 20—22 augusti 1984. Åbo Akademi. Åbo 1984. Stencil.
- Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Kuntatyöryhmä. *Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen kunnissa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1979:4. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1979.
- Tilastokeskus. *Tilastotiedotuksia*. PA 1987:29
- Urwick, Lyndall. The function of administration. With special reference to the work of Henry Fayol. Teoksessa Gulick, Luther & Urwick, Lyndall (eds.), *Paper on the science of administration*. Clifton 1937 (1937) 115—130.
- Vartola, Juha. *Virkamieskunta, hallinto ja yhteiskunta. Tutkimus valtion ja kuntien virkamieskunnasta ja hallinnollisen työn sisällön muutoksesta erityisesti hallinnon yhteiskunnallistumisen, politisoitumisen ja byrokratisoitumisen sekä virkamiesetiikan kysymysten kannalta*. Tutkimussuunnitelma. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, Tampere 1982, moniste.
- Vartola, Juha & af Ursin, Klaus. *Hallintovirkamieskunta Suomessa. Suomen Akatemian tutkimusprojektin »Virkamieskunta, hallinto ja yhteiskunta» peruseräraportti*. Hallintotieteiden laitos, julkishallinnon julkaisusarja nr 2:1987 A. Tampereen yliopisto. Tampere 1987.

*Liitetaulukko 1 Viranhaltijoiden sijoittuminen viraston, virkahierarkian ja sukupuolen mukaan*

VALTIO	Ministeriöt		Keskusvirastot		Lääninhallitukset		Kaikki
	n	m	n	m	n	m	
Ylin johto	10	3	16	1	8	7	7
Päälliköt	8	34	21	40	5	24	13
Esittelijät	5	4	11	4	11	5	28
Sihteerit	26	15	11	5	27	19	7
Tarkastajat	13	12	18	11	34	28	18
Suunnittelijat	15	5	14	5	9	4	9
Tutkijat	11	9	6	4	2	1	7
Asiantuntijat		1	13	18	2	8	5
Muu virka-asema	10	5	4	4	11	5	6
Valtio yhteensä	100	100	100	100	100	100	100
N	62	144	114	238	64	130	752
KUNNAT	Kaupungit		Kunnat				Kaikki
<b>Yleishallinto</b>							
Kunnallisjohto	6	19	6	18			15
Päälliköt	41	30	7	12			23
Sihteerit	12	4	8	6			6
Tarkastajat	4	2					1
Suunnittelijat	1	1					1
Muu virka-asema	6	3	5	1			3
<b>Oikeus ja suojelu toimi</b>							
Päälliköt	1	1		6			3
Muu virka-asema	4	1	2	5			3
<b>Terveystoimi</b>							
Päälliköt	8	3	1	4			3
Muu virka-asema		1		1			
<b>Sosiaalityö</b>							
Päälliköt	4	5	31	5			7
Muu virka-asema		1	9	1			3
<b>Sivistystoimi</b>							
Päälliköt	9	9	19	20			10
Muu virka-asema	4	1	10	4			7
<b>Tekninen toimi ja rakentaminen</b>							
Päälliköt		18		8			11
Muu virka-asema			1	14			4
Kunnat yhteensä	100	100	100	100			100
N	80	306	83	158			627

**Liitetaulukko 2 Viranhaltijoiden sukupuolen mukainen sijoittuminen valtion ja kuntien virkahierarkiaan**

	Naisia	Miehiä	Yhteensä
<b>VALTIO</b>			
Ylin johto	5	95	100
Päälliköt	15	85	100
Esittelijät	57	43	100
Sihteerit	44	56	100
Tarkastajat	39	61	100
Suunnittelijat	57	43	100
Tutkijat	41	59	100
Asiantuntijat	23	77	100
Muu virka-asema	42	58	100
Kaikki	32	76	100
N	240	512	752
<b>KUNNAT</b>			
<b>Yleishallinto</b>			
Kunnallisjohto	11	89	100
Päälliköt	26	74	100
Sihteerit	42	58	100
Tarkastajat	33	67	100
Suunnittelijat	17	83	100
Muu virka-asema	47	53	100
<b>Oikeus ja suojelutoimi</b>			
Päälliköt	19	81	100
Muu virka-asema	29	71	100
<b>Terveydenhuolto</b>			
Päälliköt	47	53	100
Muu virka-asema		100	100
<b>Sosiaalitoimi</b>			
Päälliköt	49	51	100
Muu virka-asema	84	16	100
<b>Sivistystoimi</b>			
Päälliköt	25	75	100
Muu virka-asema	40	60	100
<b>Tekninen toimi ja rakentaminen</b>			
Päälliköt		100	100
Muu virka-asema	2	98	100
Kaikki	26	74	100
N	163	464	627

*Liitetaulukko 3. Viranhaltijoiden arviot virakuraan vaikuttavista tekijöistä valtiolla ja kunnissa tärkeysjärjestyksen ja sukupuolen mukaan*

---

**VALTIO**

<b>Naiset</b>		<b>Miehet</b>	
Työkokemus	91	Työkokemus	93
Hyvät suhteet esimieheen	90	Hyvät suhteet esimieheen	89
Virkaikä	89	Virkaikä	89
Koulutus	87	Koulutus	89
Henkilökohtaiset kyvyt, lahjakkuus	83	Henkilökohtaiset kyvyt, lahjakkuus	88
Sukupuoli, mies	79	Kuuliaisuus esimiehiä kohtaan	78
Oikea puoluekanta	73	Ahkeruus	74
Kuuliaisuus esimiehiä kohtaan	71	Etenemishalu	66
Ahkeruus	63	Oikea puoluekanta	63
Etenemishalu	63	Yhteiskunnallinen aktiivisuus	44
Yhteiskunnallinen aktiivisuus	41	Sukupuoli, mies	41
Sukupuoli, nainen	1	Sukupuoli, nainen	4

N = max 240 — min 235

N = max 512 — min 477

---

**KUNNAT**

<b>Naiset</b>		<b>Miehet</b>	
Työkokemus	93	Työkokemus	91
Koulutus	90	Koulutus	91
Henkilökohtaiset kyvyt, lahjakkuus	88	Henkilökohtaiset kyvyt, lahjakkuus	86
Oikea puoluekanta	76	Hyvät suhteet esimieheen	81
Hyvä suhteet esimieheen	75	Oikea puoluekanta	79
Ahkeruus	72	Virkaikä	75
Etenemishalu	70	Ahkeruus	74
Virkaikä	70	Etenemishalu	63
Kuuliaisuus esimiehiä kohtaan	66	Kuuliaisuus esimiehiä kohtaan	60
Sukupuoli, mies	63	Sukupuoli, mies	48
Yhteiskunnallinen aktiivisuus	53	Yhteiskunnallinen aktiivisuus	44
Sukupuoli, nainen	4	Sukupuoli, nainen	4

N = max 163 — min 143

N = max 464 — min 428