

Naiset hyvinvointivaltion valtarakenteissa

Sirkka Sinkkonen ja Anna Laitinen

WOMEN IN THE POWER STRUCTURE OF THE WELFARE STATE

Administrative Studies, vol. 8(1989): 4, 287—300

Different forms of exercising power and the types of power structure are discussed and clarified conceptually in the first part of this paper. The second part reports an empirical study on womens' representation and participation in the planning, decision-making and other steering activities within the following areas of Finnish public administration: health, education, social welfare, environmental issues, occupational safety. The governmental bodies studied include ministries, national boards, and regional health and social welfare boards. Governmental planning commissions are also considered. The results indicate a strong gendered structure to the disadvantage of women. Those bodies which plan, control and perform other important steering functions (associated with high salaries) are dominated by men. Women are completely absent from the highest levels of the power structure in these fields. However, at the grass-root level, women are the implementators of the welfare policies: 91 % of the workers in the social sector, 87 % in the health and 68 % in the educational sectors are women. During the last ten years, womens' representation has hardly increased in those bodies performing the most important steering functions in the welfare sectors. Quite the contrary, in some parts of the power structures womens' representation has even decreased. The implication of the results for women and for the functioning of the welfare state are discussed.

Key words: Gendered welfare sector, power structure, womens' use of power.

Sirkka Sinkkonen, Ph.D., Professor, University of Kuopio.

Anna Laitinen, M. of Health Care, Assistant, University of Kuopio

Esitämme lämpimät kiitokset työtovereillemme THL vt. yliassistentti Juha Kinnuselle ja talousjohtaja vt. apulaisprofessori Erkki Kentälle. Lukuisat keskustelut heidän kanssaan ovat innostaneet älyllisesti ja auttaneet myös kehtämään niitä paineita, joita aiheutuu hyvinvointisektorin toimintajärjestelmien sukupuolistuneisuudesta ja sen epäoikeudenmukaisuuden tiedostamisesta. Oletettavasti kirjoituksemme on heidän ansiostaan myös tasapuolisempi miesnäkökulmasta arvioituna.

1 VALTARAKENTEIDEN TUTKIMUS NAIS- NÄKÖKULMASTA

Valta -teema on tärkeä naisille. Siksi sen tulisi kuulua myös hallinnon naistutkimuksen keskeisiin kohteisiin. Vaikka naisia onkin tutkittu erilaisissa vallankäytön rakenteissa jossakin määrin, on tarpeen jatkaa näiden rakenteiden sukupuoleen sitoutuneisuuden (sukupuolistuneisuuden, genderedness) paljastamista. Se lisää tietoisuutta ja voi toimia siten muutoksen välineenä. Valtarakenteita paljastavaa analyysia naisnäkökulmasta voidaan tehdä monella tavalla. Esimerkkejä ovat kuvailevat ja arvioivat kartoitukset naisten edustuksesta valtarakenteiden eri osissa. Tältä pohjalta on mahdollista arvioida ja tulkita naisten asiantuntemuksen ja intressien välittymistä päätöksentekoon sekä paljastaa naisten alistusta. Vastauksia voidaan etsiä myös kysymyksiin: Mikä on valtarakenteiden olemassaolon tarkoitus? Miten ne muotoutuvat ja toimivat? Ketkä ovat toimijoita, vallankäyttäjiä? Miksi valtarakenteet ovat sellaisia, että esimerkiksi naiset ovat niiden ulkopuolella? (vrt. esim. Sinkkonen & Haavio-Mannila 1980, 1981, Rendel 1981, Hernes 1982, 1987, Haavio-Mannila ym. 1983, Connell 1987, Saarinen ym. 1987, Anttonen 1989, Julkunen & Rantalaiho 1989).

Kuvailevien, arvioivien ja selittävien analyysien lisäksi on aiheellista tutkia valtarakenteiden sukupuolistuneisuuden seurauksia niissä toimiville ja muille näiden rakenteiden vallankäytön kohteille. Tällaiset analyysit ovat erityisen tärkeitä hyvinvointisektorilla, missä naiset ovat enemmistönä sekä asiakkaina että työntekijöinä. Naiset muodostavat valtaosan laajan julkisen hyvinvointisektorin työntekijöistä yleensä kaikissa hyvinvointivaltioiksi määriteltävissä maissa (Game & Pringle 1983, Reskin 1984, Craig ym. 1985, Anttalainen 1986). Esimerkiksi Suomessa kunnallisen sosiaalitoimen henkilöstöstä naisia oli 91 %, terveydenhuollon 87 % ja koulutoimen 68 % syksyllä 1989 (Tilastokeskus 1989, henkilökohtainen tieto). Ab-

soluuttisin luvuin ilmaistuna kysymyksessä on pitkälti yli 200 000 naisystöntekijän ryhmä.

Naisvaltaisuuden lisäksi näihin aloihin liittyy naisten ja todennäköisesti myös miesten etujen kannalta toinen oleellinen piirre, matalapalkkaisuus. Julkisen hyvinvointisektorin palkkataso on maassamme keskimääräistä huomattavasti matalampi. Poikkeuksena on opetustoimi, joka on samalla tarkasteltavista aloista miesvaltaisin. Sektorin sisälläkin palkat ovat pienimpiä naisvaltaisimmissa ryhmissä. Tilanne ei oikeuta suoraan tulkintaan, että erityisesti hyvinvointivaltio riistäisi naisia. Palkkatasolla mitattuna sen tekevät myös markkinat. Esimerkiksi meillä yksityisen sektorin pankki-, vakuutus- ja kaupan aloilla, jopa johtotehtävissä, sekä teollisuuslaitosten ylemmässä toimihenkilökunnassa naiset saavat koulutuksestaan ja asemastaan huolimatta miehiä merkittävästi pienempää palkkaa (Tilastokeskus 1985). Myös kansainväliset vertailut ovat tältä osin mielenkiintoisia. Esimerkiksi teollisuudessa naisten ansiotasot oli miesten ansiotasosta Japanissa 43 %, Länsi-Saksassa ja Unkarissa 73 % sekä Tsekkoslovakiassa 67 % (Connell 1987). Naisten matalapalkkataso liittyy siis naiseuteen. Sitä tuskin selittää yksin tai edes oleellisesti se onko toiminta-alue julkisessa tai yksityisessä omistuksessa tai maan koko talousjärjestelmän luonne kuten jotkut tutkijat väittävät (vrt. Harisalo 1989, Paul 1989).

Hyvinvointipalvelujen naisvaltaisuus ja matala palkkataso ilmentävät mielenkiintoisella tavalla naistutkijoiden (esim. Hernes 1982, 1987, Julkunen 1987, Saarinen ym 1987, Anttonen 1989) toteamaa ristiriitaa naisten ja hyvinvointisektorin suhteessa: Suurella osalla naisia on juuri julkisten hyvinvointipalvelujen ansiosta vaihtelua ja vapautta kotityön sitovuudesta sekä antoisa, joskin myös uuvuttava (esim. burnout -oireita, loppuunpalamista aiheuttava) työ. Palkkatyön ulkopuolella oleviin naisiin verrattuna heillä on palkkatason mataluudesta huolimatta oman palkan tuoma itsenäisyys ja toimintavapaus sekä taloudellista voimaa.

Julkisen hyvinvointisektori on naisille tärkeä myös siksi, että he ovat sen palvelujen huomattavia käyttäjiä. Kysymyksessä on monimutkainen ja -tekijäinen syiden ja seurausten verkosto. Yksi naisten miehiä suurempi hyvinvointipalveluihin kuuluvan hoidon ja hoivan käyttö liittyy osittain naisten biologiseen suvunjakamiseen ja sosiaaliseen uusintamiseen. Äitiys- ja lastenhuolto muodostavat huomattavan osan

naisten miehiä runsaammasta terveys- ja muiden hyvinvointipalvelujen käytöstä.

Naisten miehiä korkeampi elinikäkään (Pohjoismaissa noin 8—10 vuotta) ei selitä sukupuolten sairaus- ja terveyskäyttäytymisen eroja. Kaikissa ikäryhmissä naiset käyttävät mitteliä kaikkia virallisen ja epävirallisen terveydenhuollon tarjoamia palveluja ja toteuttavat omaehtoista hoitoa miehiä runsaammin (esim. Meriläinen 1986). Nämä erot liittyvät yhteiskunnassa laajalti vallitsevaan sukupuolenmukaiseen työnjakoon: miehen rooliin ei ole kuulunut oma eikä toisten hoito.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Vaikka hyvinvointisektorin valtarakenteiden seurausten analyysi onkin ensisijaisen tärkeää naisten kannalta, aloitamme valtatutkimuksemme vaatimattomammin, toteutettavissamme olevalla kysymyksenasettelulla. Selvitämme tilastoista ja dokumenteista (mm. Suomen valtiokalentereista) koottujen tietojen pohjalta naisten asemaa ja osuutta hyvinvointipalvelujen valankäytön rakenteissa. Kysymyksessä on samalla näiden rakenteiden arviointi naisten asiantuntemuksen hyväksikäytön ja etujen välittymisen kannalta makrotason poliittishallinnollisiin prosesseihin.

Tarkastelemme myös naisten osuuksien muuttumista hyvinvointisektorin poliittishallinnollisen ohjausjärjestelmän eräissä osissa, valtarakenteissa kymmenen viimeisen vuoden kuluessa. Komiteoiden osalta aikaväli on lyhyempi. Kymmenen vuotta saattaa tuntua lyhyeltä ajalta laajojen yhteiskunnallisten muutosten tarkastelussa. Aikaa voidaan perustella sillä, että maassamme on pyritty lisäämään naisten osuutta yhteiskunnallista valtaa käyttävissä elimissä 1970-luvulta lähtien. Esimerkkejä ovat tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kehotukset nimittää naisia valtion komiteoihin ja vastaaviin elimiin sekä vuoden 1987 tasa-arvolaki. Sen vaikutukset eivät kuitenkaan voi vielä näkyä useimpien tässä tarkasteltujen valtarakenteiden osissa.

Kysymyksenasettelumme muistuttaa sosiaalipolitiikan ja valtio-opin naistutkimuksessa esitettyjä. Kummassakin korostetaan toimijan näkökulmaa sekä asianosaisten toimijoiden etujen ja asiantuntemuksen huomioon ottamisen tärkeyttä (esim. Hernes 1982, Haavio-Mannila ym. 1983, Holter 1984, Jonasdottir 1987, Saarinen ym. 1987, Julkunen & Rantalaiho 1989).

Niissä on tutkittu myös naisia aktiivisina toimijoina, Suomessa muun muassa hyvinvointivaltion syntyyn ja muotoutumiseen vaikuttajina (Saarinen 1985, Anttonen 1989, Henriksson 1988, vrt. myös Sinkkonen & Haavio-Mannila 1980, 1981). Näkökulmamme tosin myös eroaa edellä viitatuissa tutkimuksissa omaksutuista. Tarkastelemme millaisia julkisen hyvinvointisektorin suunnittelua, kehittämistä, ohjausta, valvontaa ja arviointia toteuttavat elimet ovat naisten etuja koskevan tiedon ja asiantunteumuksen välittymisen kannalta. Näin tämä työ liittyy myös siihen valtio-opin ja julkishallinnon tutkimusperinteeseen, jossa toimintajärjestelmiä arvioidaan esimerkiksi demokratian ja oikeudenmukaisuuden teorioista johdetuilla kriteereillä (Rawls 1971, Heiskanen 1977). Tosin tarkastelumme myös eroaa niistä ennenkaikkea konkreettisen toimijakorostuneisuutensa vuoksi.

Artikkelin yksi tehtävä on jäsentää valtarakenteita käsitteellisesti ja samalla käytäntöön soveltaen. Naistutkimuksessa ja yleensä siinä hyvinvointivaltion tutkimusperinteessä, johon monet naistutkijat nojautuvat puhutaan valtarakenteesta, valtiosta ja hyvinvointivaltiosta, usein kovin yleisellä tasolla. Toivomme Suomen konkreettisiin olosuhteisiin ankkuroituvan tarkastelun saavan abstraktilta näyttävät valtarakenteet »elämän läheisemmäksi». Tavoite saattaa olla utopistinen, onhan tarkastelun kohteina ihmisten arkielämän kannalta kuitenkin etäiseltä näyttävät byrokraattiset toimintajärjestelmät.

3 VALTARAKENTEEN KÄSITE

Valtarakenteella tarkoitetaan tässä sille yleisesti annetun merkityksen mukaisesti niitä osia (asemia, elimiä, tehtäviä), joihin kuuluu yhteiskunnassa laajalti hyväksytty (institutionalisoitunut ja legitiimi) oikeuskäyttöä päätöksentekojä muuta määräysvaltaa. Valta-analyysissä erotetaan perinteisesti vallan lähteiden ja toteuttamistavan tai keinojen mukaan kolme tyyppiä: normatiivinen, taloudellinen (hyöty) ja pakkovalta sekä niitä vastaavat rakenteet (esim. Etzioni 1975).

Normatiivinen vallan käyttö tapahtuu muun muassa välittämällä ideologioita, symbolisia ja muita kulttuurisia aineksia. Näistä esimerkkejä ovat naisia koskevat ja ilmeisesti tehokkaasti ja huomaamattomasti vaikuttavat myytit, esimerkiksi jaot »huonoihin» ja »hyviin» naisiin. Yk-

si osoitus naisiin kohdistuvasta normatiivisesta vallasta on kulttuurinen mekanismi: »ylistämällä alistaminen» (esim. Auvinen 1977). Muita esimerkkejä ovat naisille suunnatut, heitä alisteisuuteen kasvattavat ja alistusta ylläpitävät toimintamallit. »Hiljaisuus ja ahkeruus on naisen kaunistus» oli esimerkiksi vielä 1950-luvun suomalaisessa rippikoulussa karismaattisen ja kunnioitetun rovastin jakaman naiskasvatuksen keskeinen sisältö. Esimerkkejä toimintamalleista, jotka vieraannuttavat naiset poliittisen ja muun yhteiskunnallisen vallan käytöstä voisi luetella runsaasti.

Taloudellisen vallan käyttöön liittyy hyötymis- ja riistosuhteita. Vallan käyttäjä hyöttyy ja sen kohteena olevaa riistetään. Hyvä esimerkki on naisalojen matala palkkataso verrattuna suhteessa työn raskauteen, vaativuuteen ja yhteiskunnalliseen merkitykseen.

Pakkovaltaa harjoitetaan siten, että vallan käyttäjä suorastaan pakottaa vallan kohteen toimimaan haluamallaan tavalla. Pakkovallan käyttö voi vaihdella psyykkisestä tai fyysisestä kidutuksesta fyysiseen pahoinpitelyyn, vapauden ja ääritapauksissa hengen riistoon vallan käytön kohteelta. Vallankäyttö ja siihen liittyvä alistus sekä alistumisen pakko ovat näkyvimpiä juuri pakkovallan muodoissa. Mutta vallan kohteen ja käyttäjän väliset alistus-, käsky- ja määräysvaltasuhteet sisältävät usein peitetyssä muodossa kaikkeen vallan käyttöön.

Valtio voi käyttää kaikkia kolmea vallan lajia myös hyvinvointisektorilla. Hyväksytty oikeus käyttää pakkovaltaa erottaa valtion muista yhteiskunnan vallankäytön elimistä tai rakenteista (instituutioista). Tarkoitusta varten valtiolla on mm. oikeus- ja poliisilaitos sekä armeija. Kaikki oikeuslaitoksen ja poliisin toiminta ei kuitenkaan ole pakkovallan käyttöä. Näille elimille kuuluu paljon muitakin tehtäviä. Muodin mukaisesti poliisinkin toiminta määritellään nykyisin palveluksi. Valtion vanhimpiin toiminta-alueisiin kuuluvat pakkovallan käyttö sekä maan sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta huolehtiminen. Uudemmat, tässä tarkastellut hyvinvointipalvelut ovat kasvaneet huomattavasti Suomessa vasta parina viimeisenä vuosikymmenenä (Nikkilä 1979, Salminen 1989).

Suomen poliittishallinnollisessa järjestelmässä eli virallisesti hyväksytyissä yhteiskunnallisen vallankäytön rakenteissa valtioon kuuluu valtioneuvosto, ministeriöt, keskusvirastot, aluetasolla lääninhallitus ja valtion piirihallinto sekä paikallisella näkyvimmin poliisi. Myös oikeusistuimet ovat »virallista» valtiota. Kunnat

eivät siis kuulu valtioon. Niillä on hallitusmuodon mukaan itsehallinto-oikeus. Meillä lähinnä kunnat ja niiden yhteistyöelimet, kuntainliitot, »hallinnoivat» ja toteuttavat julkisia hyvinvointipalveluja. Valtio ei niitä järjestä. Tästä syystä termi hyvinvointivaltio on Suomessa hieman harhaanjohtava.

Tosin poliittishallinnollisen järjestelmän valtakunnalliset elimet ohjaavat voimakkaasti kuntien toimintaa hyvinvointipalvelujen toteutuksessa. Ohjaukskeinoja ovat keskitetty valtakunnallinen suunnittelu ja rahoitus (valtionosuudet). Ne siis käyttävät kuntiin nähden valtaa. Ilmaisuihin »vapaakunta» on kuvaava edellyttäen, että vapaakunta -uudistuksella vähennetään ylhäältä kuntiin kohdistuvaa vallan käyttöä, eikä termiä käytetä vain jonkin toisenlaisen muutoksen peitenimenä. Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen, vallankäytön vuoksi, ilmaisu hyvinvointivaltio kuvaa tavallaan myös kuntien hallinnoimia ja järjestämiä julkisia hyvinvointipalveluja. Ilmaisun epätasällisyyteen kohdistamamme kriittisestä huolimatta olemme itskin päätyneet käyttämään ilmaisua hyvinvointivaltio, jopa artikkelin otsikossa, sen lyhyden ja iskeyden vuoksi.

Valtarakenne ja vallankäyttö -termien ohella ja usein niitä korvaavina käytämme myös käsitteitä: poliittishallinnollinen ohjaus ja poliittishallinnollinen järjestelmä. Näihin käsitteisiin liittyy kuitenkin ongelmia valtarakenteita ja vallan käyttöä paljastamaan pyrkivässä tarkastelussa. Ne neutralisoivat vallan, tekevät sen näkymättömäksi teoreettisissa analyyseissä. Näin ne eivät ohjaa edes tunnistamaan ilmiöitä, joita analyyseissä pitäisi tehdä näkyväksi.

Poliittishallinnollisessa ohjauksessa erotetaan yleensä politiikan muotoutumisen (meillä erilainen komiteoissa ja muissa elimissä tehtävä suunnittelu ja muu valmistelutyö), varsinaisen ratkaisun tai päätöksenteon, toimeenpanon seurannan sekä toiminnan ja sen vaikutusten arvioinnin ja toimeenpanon valvonnan vaiheet. Hyvinvointisektorilla valtion valvonta ja muu ohjaus kohdistuvat palveluja antaviin yksikköihin asti kuten kouluihin, terveyskeskuksiin, sairaaloihin sekä sosiaalikeskuksiin tai -virastoihin ja niiden alayksikköihin.

Empiirinen tarkastelumme rajoittuu hyvinvointisektorin virallisen poliittishallinnollisen järjestelmän valtiolliseen osaan. Se kattaa kuitenkin vain osan hyvinvointisektorin valtarakenteesta. Muita vallankäyttäjiä ovat voimakkaat ammattiryhmät (professiot) etujärjestöineen, muu työmarkkinajärjestelmä sekä talouselämän

johto ja etujärjestöt. Missä määrin nämä epäviralliset valtarakenteet käyttävät valtaa hyvinvointisektorilla ei ole mahdollista selvittää valtion virallistavaltarakennetta kuvaavalla dokumenttiaineistolla, jota tässä käytetään. Tärkeää on kuitenkin tiedostaa, että virallinen ja epävirallinen (todellinen) valtarakenne eivät aina vastaa toisiaan. Oletamme, että virallinen poliittishallinnollinen järjestelmä eli meillä valtion viranomaiset käyttävät myös todellista valtaa julkisella hyvinvointisektorilla. Siksi yksinomaan tämän valtarakenteen tutkiminen naisten etujen ja asiantuntemuksen välittymisen kannalta on perusteltua.

Keskittyminen yksinomaan valtarakenteiden tarkasteluun on kuitenkin abstraktia. Pelkät rakenteet eivät käytä valtaa. Valta konkretisoituu, henkilöityy aina viime kädessä yksilöihin tai yksilöryhmiin. Rakenteet eivät esimerkiksi tuomitse ihmisiä jumalan pilkasta tai haureudesta, sulje heitä vankilaan tai ammu, kerää maksuja ja veroja tai palauta niitä, anna sakkoja tai lupia elinkeinon harjoittamiseen tai asunnon rakentamiseen. Näitä valtatoimintoja toteuttamaan tarvitaan aina ihminen tai ihmisryhmä.

Rakenteiden tarkastelu irrallaan niissä toimivista ihmisistä liittyy hallinnon tutkimuksessa osittain weberiläiseen tutkimusperinteeseen. Tyyppiesimerkki on toimen (viran) ja sen haltijan, ihmisen erottaminen toisistaan byrokratiaksi kutsutussa hallintomallissa (Weber 1964). Siinä ideaaliksi on esitetty persoonaton, inhimillisistä aineksista vapaa toimintatapa. Tarkoituksena saavuttaa »objektivisuus» eli tasapuolisuus ja puolueettomuus. Ne on tässä mallissa nostettu keskeisiksi hallinnon hyvyyden kriteereiksi. Tällainen ajattelutapa on osoitettu riittämättömäksi myöhemmässä, erityisesti ihmisuhdekoulukunnan, tutkimuksessa.

Myös naistutkimuksen lähtökohdista voidaan kritisoida hallintomallia, joka korostaa niin yksipuolisesti kuin Weberin byrokratiamalli inhimillisistä aineksista vapaata, persoonatonta toimintatapaa. Tällainen hallinnon käsitteellistäminen ei ole suosiossa myöskään kulttuurisiin ilmiöihin huomiota kiinnittävässä nykyisessä organisaatiotutkimuksessa. Siinä korostetaan toimintayksikköjen »ihmiskasvoisuutta» (esim. Alvesson & Berg 1988, Kinnunen 1989). Ihmiset ja ihmisryhmät toimijoina ovat tärkeitä myös valtatutkimuksessa. Ihmiset tuovat valtarakenteisiin ja niiden toimintaan mukanaan tietonsa, taitonsa, arvonsa, eettiset vakaumuksensa, uskomuksensa ja käsityksensä eli koko omaksumansa kulttuurisen aineksen, mutta myös tar-

peen ja taipumuksen puolustaa etujaan ja muita tärkeäksi katsomiaan asioita. Ihmiskeskeisyyden, humanismin ja siihen sisältyvä yksilötoimijoiden korostaminen liittyy nykyisin eri tieteenaloilla, myös naistutkimuksessa suosiossa olevaan suuntaukseen, subjektitieteelliseen ajattelutapaan (esim. Rauhala 1988).

Kaikista edellä esitetyistä näkökulmista voidaan tehdä seuraavat päätelmät empiiristä tutkimustamme varten. Ensiksi on tärkeää yhdistää rakenteet ja toimijat, ja ottaa ne molemmat huomioon tutkimuksessa. Valtarakenteet, erityisesti niiden sukupuolistuneisuus, vaikuttavat toimijoiden kautta välittömästi ja välillisesti hyvinvointisektorilla siihen, miten palveluja antavissa yksiköissä toimitaan. Esimerkiksi: Minkä sisältöisiä ja laatuksia koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluja ne järjestävät. Millaista hoiva, hoito ja opetus ovat sisältöiltään ja laadultaan? Kuinka ne kohdentuvat?

Toiseksi todellisuutta yksinkertaistamalla voidaan väittää: Naiset ovat miehiä suuremmassa määrin julkisten hyvinvointipalvelujen »tarvitsijoita», käyttäjiä ja toteuttajia. Hoito, hoiva ja kaikkinaisen muu inhimillinen huolenpito toisista ihmisistä ovat kuuluneet naisten rooliin ja muokanneet heidän elämäntapaansa. Naiset ovat näiden toimintojen asiantuntijoita ruohonjuuritason omakohtaisen kokemuksensa, etujensa sekä naiskulttuurin arvojen ja normien ansiosta. Tältä pohjalta naisten ja miesten toiminnan voi olettaa eroavan myös päätöksentekijöinä ja muun vallan käyttäjinä, mikä on erityisen merkityksellinen seikka hyvinvointisektorille sen luonteesta johtuen.

Edellä kuvatuista syistä hyvinvointipalvelujen poliittishallinnollisen ohjauksen (makro- ja mikrovallan käytön) eli johdon, hallinnoinnin, organisoimisen ja kehittämisen sekä erityisesti sellaisen suunnittelun, jossa määritetään näiden toimintojen kehittämissuunnitelmat ja -tavoitteet tulisi kuulua myös naisille. Kysymyksessä ovat mielempien sukupuolten ja laajojen ihmisryhmien edut. Mutta mikä on naisten asema ja rooli näiden palvelujen suunnittelua, toteutusta ja kehittämistä ohjaavissa valtarakenteissa meillä tällä hetkellä? Ovatko naiset ja missä määrin niissä vallankäyttäjinä? Näihin kysymyksiin etsitään seuraavassa vastauksia empiirisen havaintoaineiston pohjalta.

4 JULKISEN HYVINVOINTISEKTORIN SUKUPUOLISTUNUT VALTARAKENNE

Hyvinvointisektorin valtakunnallista ohjaus-

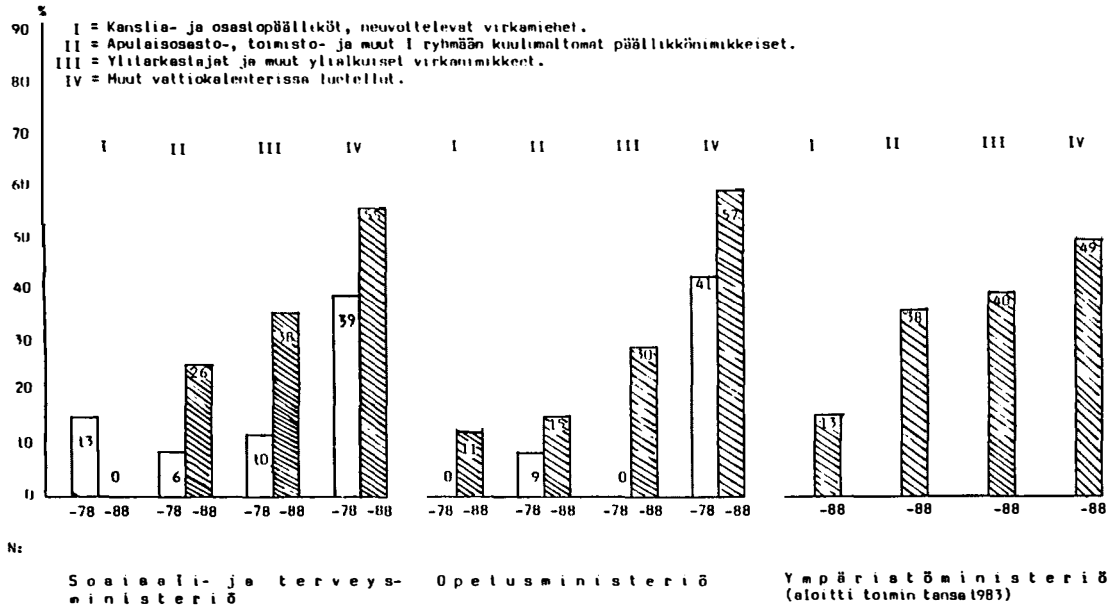
järjestelmää edustamaan on valittu, opetus-, ympäristö- ja sosiaali- sekä terveysministeriöt; keskusvirastoista koulu-, ammattikasvatus-, lääkintö-, sosiaali- ja työsuojeluhallitukset. Alueelliselta tasolta on otettu lääninhallitusten koulu- sekä sosiaali- ja terveysosastot. Mukana on myös näiden hallinnon alojen valtakunnalliseen komitealaitokseen kuuluvia elimiä. Kyseiset hallinnon alat on valittusiksi, että niitä on yleensä pidetty keskeisinä hyvinvointisektorin osina (esim. Nikkilä 1979, Salminen 1989).

Hyvinvointisektorin koko ohjausjärjestelmän osalta kuvioissa 1—3 ja liitteissä 1—2 esitetyt tiedot ilmentävät eri yhteyksissä todettua sukupuolenmukaista vaak- ja pystysuuntaista eriytymistä sekä sen ajallista pysyvyyttä (esim. Sinkkonen 1982, Haaio-Mannila ym. 1983, Kuusipalo 1989, vrt. myös Karento 1989).

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa, että ilmaisu pystysuuntainen työnjako ei ole kovin tarkoituksenmukainen haluttaessa arvioida valtarakenteita sekä paljastaa vallan luonnetta ja käyttöä. Käsite peittää tai ainakin hämärtää sen mistä on kysymys, vallan käyttöön liittyvästä työnjaosta. Lisäksi on otettava huomioon, että pystysuuntainen työnjako sopii kuvaamaan vain byrokraattisesti eli alistus-, käskyvalta-, valvonta- ja raportointisuhteiden mukaan hierarkisesti järjestettyjen organisaatioiden ja niitä laajempien ohjausjärjestelmien rakenteita. Pystysuuntainen työnjako kuvaa kuitenkin laajalti vallankäytön arkea niin Suomen kuin monien muiden maiden työelämässä ja muunlaisten organisaatioiden hallinnossa. Tästä syystä sen käyttöä voidaan perustella, kun pidetään mielessä sen rajoitukset, sokeutumisen vaara valtarakenteita paljastamaan pyrkivissä analyyseissa.

4.1 Hyvinvointisektorin valtionhallinto

Hyvinvointisektorin ylimmät johtopaikat ovat maassamme tiukasti miehitettyjä paitsi ministeriöissä myös keskusvirastoissa ja läänitasolla hallinnonalasta ja työntekijäkunnan naisvaltaisudesta riippumatta. Tämä ilmenee selvästi verrattaessa liitteissä 1 ja 2 esitettyjä sosiaalitoimen ja terveydenhuollon koko henkilöstön sekä kuvioissa 1—3 näiden alojen ylimmän johdon sukupuolijakoja. Mikäli naisia yleensä on hierarkioiden yläpäässä, he ovat siellä ryhmänsä ainokaisia: yksi neuvotteleva virkamies opetusministeriössä, yksi osastopäällikkö ympäristöministeriössä (samalla ainoa naisosastopäällikkö maan koko 63-jäsenisessä osastopäällik-



Kuvio 1. Naisten %-osuudet hyvinvointisektorin ministeriöiden johtavassa henkilöstössä 1978 ja 1988 (Lähteet: Suomen valtiokalenterit 1979 ja 1989).

kökunnassa), sosiaalihallituksessa maan ainoa naispääjohtaja 20 pääjohtajan joukossa ja lääninhallinnossa maan ainoa naisosastopäällikkö sosiaali- ja terveysosastolla. Sosiaali- ja terveysministeriön ylimpään virkaryhmään ei kuulu tällä hetkellä yhtään naista (Kuvio 1).

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että hyvinvointisektorinkin valtarakenteiden ylimmissä asemissa (joihin kuuluvat ministeriöiden kansliapäälliköt, osastopäälliköt ja neuvottelevat virkamiehet sekä keskusvirastojen pääjohtajat) naisten edustus ei ole kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana, pikemminkin päinvastoin (Kuvio 1). Lisäksi on otettava huomioon, että tämän ryhmän ylimmästä eli kansliapäällikkökunnasta naiset puuttuvat kokonaan.

Opetusministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä naisten osuudet ovat kasvaneet toisessa, kolmannessa ja neljännessä virkaryhmässä. Eniten ne ovat nousseet kuitenkin kolmannessa, johon kuuluvat ylitarkastajat ja muut »yli»-etuliitteiset virkanimikkeet. Toiseen virkaryhmään on tässä sijoitettu ministeriöiden apulaisosasto- ja toimistopäälliköt sekä osastopäällikköjen alapuolella olevat muut päällikönimikkeiset virat, esimerkiksi koulutus-, tiedotus-, suunnittelu- ja atk-päälliköt. Kolmas ryh-

mä kattaa ylitarkastajat ja muut »yli»-alkuiset virkanimikkeet. Neljanteen ryhmään on luokiteltu valtiokalenterissa mainittu muu johtava henkilöstö, joka valtion hierarkiassa sijoittuu edellä olevien ryhmien alapuolelle.

Ympäristöministeriö on kolmen ylimmän virkaryhmän osalta mielenkiintoisella tavalla »naisvaltaisempi» kuin tarkasteltavat kaksi muuta ministeriötä. Ministeriön nuoruus tuskin yksin selittää tätä. Vastaavana ajankohtana myös muissa ministeriöissä on toteutettu virkanimityksiä. Niissä esimerkiksi eläkkeelle tai muihin tehtäviin siirtyvien naisten tilalle on nimetty mies. Ympäristöministeriön osalta muutosten vertailu kymmenvuotiskaudelta ei ole mahdollista, koska se aloitti toimintansa vasta 1983.

Tarkastelun kohteena olevien keskusvirastojen hallinnossa ilmenee jossakin määrin monista yhteyksistä tuttu sukupuolenmukainen vaaka-suuntainen työnjako: sosiaalihan- taminen on selvästi naisten ja työsuojeluhallitus miesten toiminta- aluetta. Työsuojeluhallituksen johtavan henkilöstön sukupuolijaossa on tapahtunut muutoksia kymmenessä vuodessa vain alim- massa tarkastellussa virkaryhmässä, jossa naisten osuus on laskenut 34 prosentista 27 pro-

Taulukko 1. Naisten osuus lääninhallitusten koulu- sekä sosiaali- ja terveysosastojen johtavassa asemassa olevassa henkilöstössä 1978 ja 1988 lopussa (Lähteet: Suomen valtiokalenterit 1979 ja 1989).

Virka-asemat	Kouluosastot			Sosiaali- ja terveysosastot		
	Naisten %-osuus 1978	1988	Henkilöi- tä yht. 1988 ^a	Naisten %-osuus 1978	1988	Henkilöi- tä yht. 1988 ^a
Osastopäälliköt	0	0	11	0	9	11
Apulaisosastopäälliköt	33	67	3	—	—	—
Läänin lääkärit, oikeuslääkärit ja eläinlääkärit	—	—	—	13	9	35 (32)
Ylitarkastajat	—	—	—	22	45	11 (9)
Muut ^b	26	34	104 (84)	58	58	59 (43)
Kaikki	23	31	118 (98)	35	37	116 (95)

^a Vuoden 1978 henkilöstön määrä on ilmaistu sulkeissa silloin, kun se eroaa vuoden 1988 luvusta.

^b Suurin ryhmä on tarkastajat: vuonna 1978 117 ja vuonna 1988 153. Tarkastajiin kuuluvat ammatinkasvatukseen ja koulutoimen- sekä elintarvike-, sosiaali-, terveys- ja terveydenhuollon tarkastajat. Ryhmään kuuluvat myös suunnittelijat ja suunnittelusihiteerit sekä läänin koulukuraattorit, koulupsykologit ja sosiaaliohjaajat, joita virkoja on vain muutamassa läänissä.

senttiin. Sosiaalihuollon johtava henkilöstö sen sijaan on naisistunut kolmessa ensimmäisessä virkaryhmässä. Myös sen neljännessä virkaryhmässä on tapahtunut päinvastainen muutos: naisten osuus on hieman laskenut (1978: 72 %, 1988: 63 %). Kolmessa ylimmässä virkaryhmässä ammattikasvatustalituksessa naisia on suhteellisesti enemmän kuin kouluhallituksessa. Neljännessä virkaryhmässä tilanne on päinvastainen. Virkaryhmä on kouluhallituksessa naisvaltaisempi kuin ammattikasvatustalituksessa, jossa naisten osuus tässä ryhmässä on laskenut (1978: 55 %, 1988: 48 %), mutta kouluhallituksessa hieman noussut (1978: 70 %, 1988: 75 %).

Lääkintöhallitusta ja työsuojeluhallituksen toista virkaryhmää lukuunottamatta (Kuvio 2) naisten edustus on muissa yksiköissä noussut järjestelmällisesti tarkasteltavista virkaryhmistä toisessa ja kolmannessa. Neljännessä virkaryhmässä naisten osuudet ovat nousseet sosiaali- ja terveys- sekä opetusministeriöissä kouluhallituksessa ja lääkintöhallituksessa, mutta laskeneet ammattikasvatus-, sosiaali- ja työsuojeluhallituksissa (Kuvio 1—2).

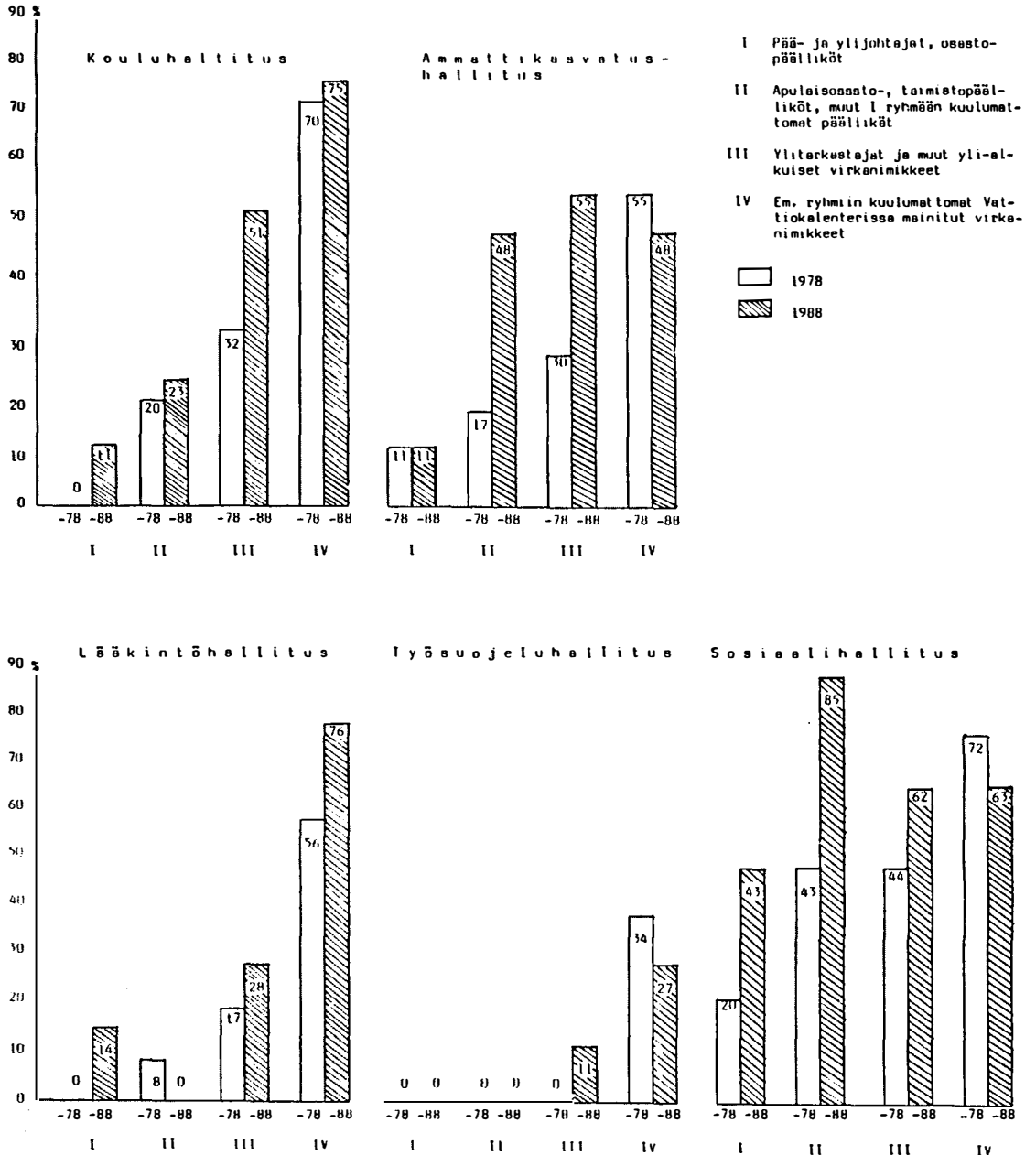
Naisten määrä hyvinvointisektorin läänitason ylimmissä eli osastopäällikkövirroissa on pysynyt muuttumattomana vertailuajankohtana yhtä jo edellä todettua poikkeusta lukuunottamatta. Sosiaali- ja terveysosastojen osastopäällikkökuntaan tuli 1980-luvulla ensimmäinen ja tois-

taiseksi niissä myös maan ainoa naisosastopäällikkö. Lääninhallitusten kouluosastojen kaikki osastopäälliköt ovat edelleenkin miehiä, vaikka tarkastelun ajankohtana onkin ollut uusia nimityksiä. Lääninlääkärikunnasta on poistunut kaksi naista, toinen eläkkeelle ja toinen muihin tehtäviin. Näissä viroissa naisten vähemmistöasema on siis entisestään heikentynyt, muuttunut ainokaisasemaksi. Muutos on yhdenmukainen lääkintöhallituksen toisessa virkaryhmässä (mm. ylilääkäreitä) tapahtuneen muutoksen (Kuvio 2) lääketieteellisen koulutuksen saaneiden hallintoviroissa toimivien lääkärin miesvaltaistumisen kanssa (esim. Riska & Wegar 1989).

Lääninhallitusten sekä ylitarkastaja- että tarkastajakunnassa naisten osuudet ovat nousseet. Ylitarkastajista, joita on sosiaali- ja terveysosastoilla, muttei kouluosastoilla, naisia oli 22 % 1978 ja 45 % vuonna 1988.

4.2 Hyvinvointisektorin valtakunnalliset komiteat

Komitealaitoksen tarkoituksena on toimia erilaisten intressien artikuloijana ja asiantunte-
muksen kanavoijana poliittishallinnollisiin prosesseihin kuten suunnitteluun, toimeenpanon valvontaan ja muuhun ohjaukseen. Tästä syystä niiden kokoonpanossa tulisi taata asian-



Kuvio 2. Naisten %-osuudet hyvinvointisektorin keskusvirastojen johtavassa henkilöstössä 1978 ja 1988 (Lähteet: Suomen Valtiokalenterit 1979 ja 1989).

osaisten etuja, tarpeita, niiden tyydyttämisessä ilmeneviä ongelmia sekä arvoperusteisia käsityksiä koskevan tiedon ja näkemysten, asiantuntemuksen välittyminen. Ongelmana on, kellä tällaista asiantuntemusta eri tilanteissa on. Komiteat suunnittelevat muun muassa laajoja yh-

teiskunnallisia uudistuksia ja valmistelevat erilaisia kehittämishankkeita. Varsinaisten komiteoiden lisäksi komitealaitokseen kuuluu myös muunlaisia elimiäkuten toimikuntia ja lautakuntia. Niistä joidenkin tehtävät sisältävät vähän suunnittelua ja kehittämistyötä. Monet lauta-

kunnat ja toimikunnat valvovat jo tehtyjen päätösten toimeenpanoa. Jotkut toimikunnat tekevät myös itsenäisesti tärkeitä ja suuria voimavarojen jakoa koskevia sekä muita päätöksiä. Kuviossa 3 on yhdistetty valtioneuvoston asettamat varsinaiset komiteat sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden asettamat toimikunnat, neuvottelukunnat ja lautakunnat. Yhtenä kokonaisuutena käsitellään myös komitealaitokseen kuuluvia ministeriöiden ja keskusteluvirastojen asettamia työryhmiä, joista osa on erilaisia ohjaus-, johto-, projekti- ja seurantaryhmiä (Kuvio 3).

Naisten pientä edustusta komiteoiden ja vastaavien elinten työskentelyssä on pidetty maasamme jo kauan korjausta vaativana ongelmana. Muun muassa tasa-arvoasiain neuvottelukunta on kiinnittänyt siihen runsaasti huomiota. Koottu aineisto osoittaa, että naisten edustus komiteoissa on kasvanut (Kuvio 3). Lisäykset ovat kuitenkin melko vaatimattomia.

Lisäksi on otettava huomioon, että komitealaitoksen osalta tiedot koskevat tilannetta vuoteen 1987 asti. Sen jälkeen komitealaitoksen joissakin osissa naisten edustus on laskenut. Viimeaikaisten muutosten järjestelmällinen osoittaminen ei tässä ole mahdollista. Esimerkkeinä voidaan mainita valtion tieteelliset toimikunnat (Taulukko 2). Niissä naisten edustus on laskenut 11 prosenttiyksikköä viime kauden 1986—88 tilanteesta (1986—88: 27 %, 1989—91: 16 %). Absoluuttisina lukuina muutos merkitsee, että niissä on yksitoista naista vähemmän nyt kuin edellisellä kaudella (1986—88: 28, 1989—91: 17). Valtion tieteellisiin toimikuntiin kuuluu yhteensä 105 jäsentä.

5 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

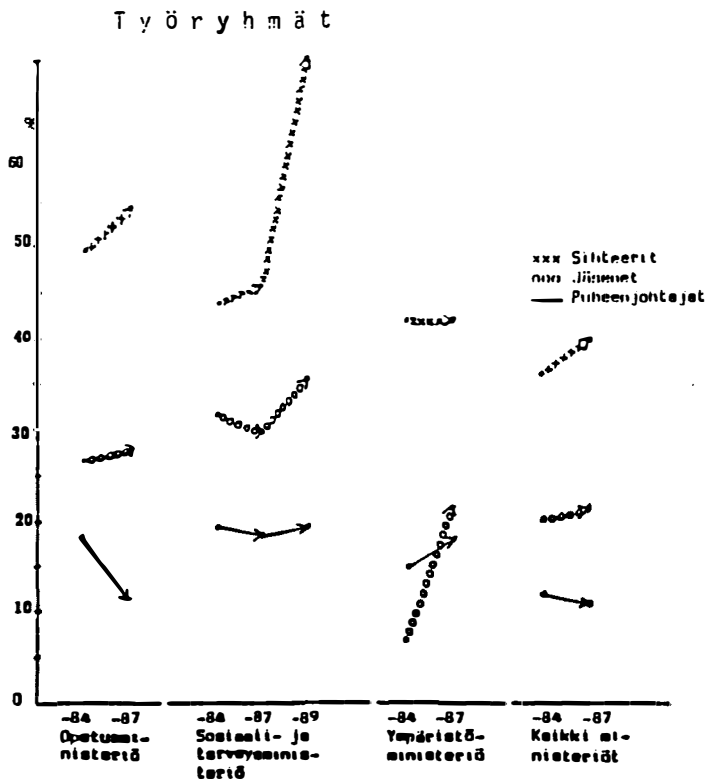
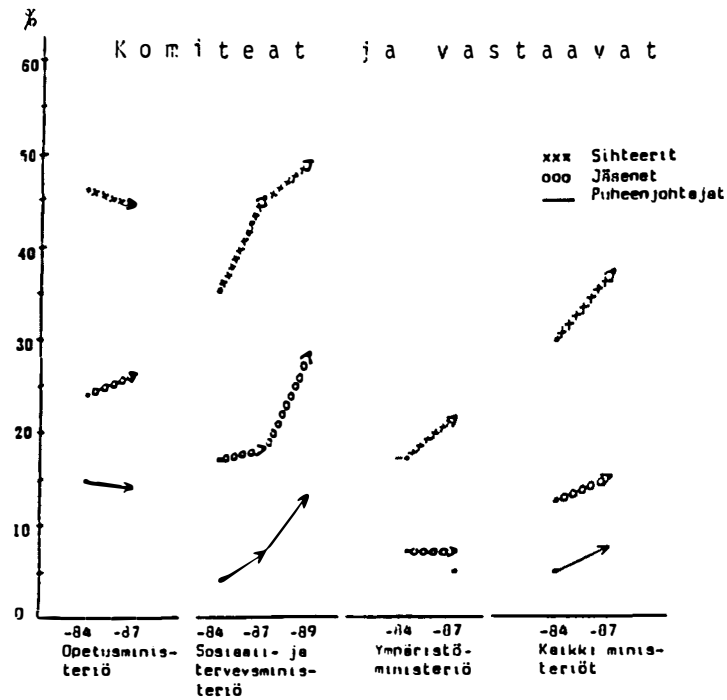
Naisia suomalaisen hyvinvointisektorin valtarakenteissa 1980-luvun lopussa kuvaavat tulokset voidaan tiivistää jo klassisen aseman saavuttaneella väittämällä: naiset ja valta eivät kuulu yhteen (esim. Hernes 1982, Sinkkonen 1982, Stacey & Price 1982, Haavio-Mannila ym. 1983). Naisten puuttumista vallan käytön tärkeimmistä paikoista ja vähäistä, symbolista edustusta sen muissa osissa voidaan kuvata naistutkimuksessa kehitetyllä uudella käsitteellä, valtarakenteiden sukupuolistuneisuus. Se ohjaa kiinnittämään huomiota molempiin sukupuoliin. Tällöin vältytään yksipuolisilta tulkinnoilta kuten näkemykseltä, että vain toisella sukupuolella olisi erityisiä etuja ajettavanaan tai

tärkeitä asioita puolustettavanaan. Miksi valtarakenteet ovat sukupuolistuneita siten, että niiden ylimmillä portailla on lähinnä miehiä. Naisten osuus kasvaa vallan käyttömahdollisuuksien vähetessä? Siinä kysymyksenasettelua naistutkimukselle.

Usein oletetaan, että naisten eteneminen valta-asemiin olisi jatkuvaa, lineaarista. Näkemys ei ole täysin oikeutettu tässä kuvattujen tietojen perusteella. Viimeisenä kymmenenä vuotena muutokset ylimmillä tasoilla ovat olleet enimmäisiä: ainokaisnaisia on poistunut enemmän kuin tullut lisää. Valtakunnallisissa komiteoissa naisten edustus on kasvanut hie-man vuoteen 1987 asti. Mutta sen jälkeen ainakin joissakin toimikunnissa se on laskenut. Naisia on tullut lisää keskusvirastojen toimistöpäälliköiksi sekä ylitarkastajiksi ja vastaaviin virkoihin viime vuosina. Valtiokalenterin mukaan valtion johtavaan henkilöstöön kuuluvassa alemmassa virkakunnassa naisten osuus on sen sijaan tarkastelluissa keskusvirastoissa laskenut, joskin ministeriöissä noussut (Kuviot 1—2).

Naisten väheneminen keskusvirastojen alemmassa johtavassa henkilöstössä on mielenkiintoinen. Kuinka sitä pitäisi tulkita? Osoittaako se sukupuolten tasa-arvon lisääntymistä siten, että miehiä olisi tulossa myös johtavan henkilöstön alempiin ja matalapalkkaisempiin virkaryhmiin? Muutos voisi merkitä myös kilpailun kristymistä viroista ja sen seurauksena naisten virkauran vaikeutumista. Mikäli virkaikä, senioriteetti, pysyy rekrytointiperusteena ylempiin virkoihin valtionhallinnossa, naisten osuuksien lasku alemmissä viroissa voi merkitä vähentämistä tulevaisuudessa myös ylemissä. Tämä on odotettavissa silloin, kun naisten osuus pienenee tehtävissä, joista uraa valtionhallinnossa ryhdytään luomaan.

Haluttaessa yleistää selostettuja tuloksia koko valtionhallintoon seuraava täsmennys on aiheellinen. Hyvinvointisektori on poikkeuksellinen sekä koko työntekijäkunnan että hallinnossa toimivien sukupuolijaon suhteen. Vaikka sen ylimmissä valtarakenteissa on naisia vähän, heitä on kuitenkin enemmän kuin muilla hallinnon aloilla. Tulosten tarkastelussa on otettava myös huomioon se, että varsinkin ylimmät virkaryhmät ovat pieniä. Siksi vähäinenkin muutos prosentteina ilmaistuna on suuri. Toisaalta kysymyksessä ovat valtarakenteen tärkeimmät avainpaikat, joiden vallankäytön alue on laaja. Siksi muutokset yksittäisissä viroissa ovat tärkeitä, huipulla vallan käyttäjiä on vähän.



Kuvio 3. Naisten %-osuudet komiteoiden ja vastaavien sekä työryhmien puheenjohtajista, jäsenistä ja sihteereistä opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön sekä kaikkien ministeriöiden hallinnon aloilla 1984 ja 1987 (Lähde: Silferberg 1987).

Taulukko 2. Tieteen keskustoimikunnan ja valtion tieteellisten toimikuntien naisten määrä 1986—88 ja 1989—91.

Toimikunnat	Naisten %-osuus		Naisten määrä		Jäseniä yhteensä
	1986— 1988	1989— 1991	1986— 1988	1989— 1991	
Tieteen keskustoimikunta	27	18	3	2	11
<i>Toimikunnat</i>					
Humanistinen	27	33	4	5	15
Luonnontieteellinen	27	20	4	3	15
Lääketieteellinen	20	20	3	3	15
Maatalous-metsätieteellinen	33	13	5	2	15
Teknistieteellinen	13	13	2	2	15
Yhteiskuntatieteellinen	40	20	6	3	15
Ympäristötieteellinen	27	27	4	4	15
Yhteensä	27	16	28	17	105

Lisäyksistä huolimatta naisten määrällinen edustus valtarakenteiden monissa osissa ja esimerkiksi komitealaitoksessa on usein sellainen, että todellinen vaikuttaminen Rosabeth Moss Kanterin (1977) ainokais- ja vähemmistödynamiikkaa koskevasta teoriasta johdetuilla kriteereillä arvioituna ei ole mahdollista. Sen mukaan naisia olisi oltava kollektiivisissa elimissä 40—60 %, jotta ainokais- tai vähemmistödynamiikka ei estäisi heitä vaikuttamasta. Ainokais- ja vähemmistödynamiikkaan liittyvät ilmiöt eivät oletettavasti vaikuta samalla tavalla miehiin. He tuovat ravintolanteisiin ja muihin toimintajärjestelmiin mukanaan naisista poikkeavat sukupuoliin liittyvät arvostavat ja arvioivat määritteet.

Moss Kanterin teoria osoittaa myös sen, että toistaiseksi lähinnä ainokaisilta tai vähemmistöasemassa olleilta naisilta ei ole ollut edes oikeutettua vaatia »näyttöä» erityisen naisnäkökulman esille tuomisesta. Tietysti on otettava huomioon, että kaikilla biologisilla naisilla ei välttämättä edes ole naisnäkökulmaa. Se on sosiaalisen, kulttuurisesti muokkautuneen naisukupuolen ominaisuus. Siksi sen voi omaksua myös mies olettaen, että sukupuolten mahdolliset etujen vastakkaisuudet tai muut näkökohdat eivät estä miehiä hyväksymästä ja omaksumasta naisnäkökulmaa.

Osallistuminen vallan käyttöön ei ole itsetar koitus sen enempiä miehille kuin naisille. Se ei voi olla myöskään arvo tai tavoiteltava asia sinänsä. Valtarakenteiden sukupuolistuneisuuden huomioon ottaminen on tärkeää siksi, että

se vaikuttanee näiden rakenteiden sekä niiden ohjaamien muiden rakenteiden toimintaan ja toimijoihin. Valtarakenteiden sukupuolistuneisuuden vaikutusten tarkastelu päätösten, ohjelmien ja suunnitelmien sisältöön on haaste nais-tutkimukselle.

Tosin tällainen tutkimus on vaikeaa. Positiivistisen tiedekäsityksen edellyttämät kontrolloidut koeasetelmat vaikutusten selvittämiseksi eivät ole mahdollisia. Mutta ilman niitäkin tutkimuksessa voidaan arvioida valtarakenteissa syntyneitä kehittämis- ja muutosohjelmia, suunnitelmia ja päätösten politiikan sisältöä naisnäkökulmasta. Tutkimuksen kysymyksenasettelusta voi esittää provosoivan esimerkin: Millainen Suomen valtakunnallisen terveyttä vuoteen 2000 -ohjelman (Sosiaali- ja terveysministeriö 1986) sisältö olisi, jos sen laadinnassa olisi otettu huomioon naisnäkökulma? Olisiko ihmisten terveysongelmat ja -riskit tunnistettu, priorisoitu sekä ratkaisuvaihtoehdot hahmotettu toisin? Kenen tai keiden ryhmien terveystarpeet siinä korostuvat, kenen jäävät vaille huomiota tai vähälle huomiolle? Näkyisivätkö ohjelmassa siinä nyt näkymättömäksi jääneet laajat toiminta-alueet kuten hoitotyö ja muu inhimillinen huolenpitotyö? Ohjelman laatinut työryhmä oli terveydenhuollon työntekijä- ja asiakaskunnan naisvoittoisuuteen verrattuna mielenkiintoisella tavalla sukupuolistunut. Se koostui yksinomaan miehistä. Entä jos ohjelman tekijänä olisi ollut sukupuolirakenteeltaan tasaryhmä, yhtä paljon miehiä ja naisia? Tulos ei välttämättä olisi ollut toisenlainen. Naisnäkö-

kulmasta toimiminen edellyttää naistietoisuutta, ei aina biologista naissukupuolta. Asian voi hoitaa myös biologinen mies. Kuitenkin tilanteissa, joissa miehillä ja naisilla on erilaisia etuja, toiminta naisnäkökulmasta edellyttää naista.

Naistutkimuksessa korostetaan parhaillaan käsitteanalyyssejä, teoretisointia ja laadullista tutkimusta (esim. Rantalaiho 1984, Setälä & Kurki 1988). Korostukset ovat ymmärrettäviä ja perusteltuja. On kehitettävä käsitteitä ja ajattelumalleja aikaisemmin tutkimattomien ilmiöiden tunnistamiseksi ja jäsentämiseksi. Korostuksen ei pitäisi johtaa kvantitatiivisen otteen täydelliseen sivuuttamiseen naistutkimuksessa. Esimerkiksi valtarakenteiden sukupuoleen sitoutuneisuuden systemaattinen kartoitus ja paljastaminen on yhä paikallaan. Kvantitatiivisia tietoja tarvitaan muun muassa siksi, että naisten vähyys johtopaikoilla tekee heidät hyvin näkyviksi (vrt. Moss Kanter 1977). Tästä syystä on helppo pitää yllä harhaa, että naiset ovat hyvin edustettuina: »heitähän näkyy kaikkialla». Kvantitatiivista tietoa tarvitaan nostamaan esiin kysymyksiä ja virittämään keskustelua. Keskustelu voi johtaa konkreettisiin toimenpiteisiin naisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi. Tätä kautta kvantitatiivinen tieto voi auttaa myös »vastaamaan» naisten alistusta koskeviin kysymyksiin. Naisia on perin vähän hyvinvointisektorin valtarakenteiden tärkeissä osissa. Muutoksia tarvitaan sekä naisten että hyvinvointisektorin toimivuuden takia.

Positiivisen tiedekäsityksen ja -idean muokkaisesti pohdintamme on »epätieteellistä». Muiden kriittisten suuntausten tavoin myös naistutkimuksessa korostetaan sitoumuksien tiedostamista ja avointa kommunikointia niistä. Tämä avartaa käsitystä siitä, mikä on tieteessä hyväksyttyä. Nähtäväksi jää rikastuttaako naistutkimus hallinnon tutkimusta monipuolistaamalla esimerkiksi kuvaa valtarakenteista. Entisestäään täydentyvä ja täsmentyvä kuva vastaa paremmin empiiristä todellisuutta.

Hyvinvointisektorin erityisluonteesta johtuen sen hierarkisoituneiden ja keskittyneiden valtarakenteiden arviointi naisnäkökulmasta on hallinnon naistutkimuksen keskeinen tehtävä. Naistutkimuksessa jossakin määrin harrastettu hierarkisten toimintarakenteiden kritiikki (esim. Ferguson 1984) kaipaa myös syventämistä ja laajentamista sekä näille rakenteille vaihtoehtoisten toimintajärjestelmien kehittämistä.

LÄHTEET

- Alvesson Mats & Berg Per Olof: *Företagskultur och organisationssymbolism*. Utveckling, teoretiska perspektiv och aktuell debatt. Studentlitteratur Lund 1988.
- Anttalainen Maija-Liisa: Sukupuolen mukaan kahtiajakautuneet työmarkkinat Pohjoismaissa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, *Naistutkimusmonisteita* 1: 1986. Helsinki.
- Anttonen, Anneli: *Valtiollisesta yhteisölliseen sosiaalipolitiikkaan*. Sosiaaliturvan Keskusliitto, Mäntän Kirjapaino Oy — Mänttä. Helsinki 1989.
- Auvinen Riitta: *Nainen miehen yhteiskunnassa*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia no 25. 1977.
- Connell Robert W: *Gender & Power. Society, the person and sexual politics*. Polity Press. Cambridge, UK. 1987.
- Craig Christine, Garnsey Elisabeth & Rubery Jill: Labour market segmentation and woman's employment: a case study from the United Kingdom. *International Labour Review* 1985:124:3:267—280
- Etzioni Amitai: *Complex organizations*. The Free Press London 1975.
- Ferguson Kathy E.: *The feminist case against bureaucracy*. Temple University Press. Philadelphia 1984.
- Game Ann & Pringle Rosemary: *Gender at work*. London: Pluto Press 1983.
- Haavio-Mannila Elina ym. (toim.): *Keskeneräinen kansanvalta*. Naiset pohjoismaiden politiikassa. Pohjoismaiden ministerineuvosto, Oslo 1983. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983.
- Harisalo Risto: Yhtäläinen arvo. *Hallinnon tutkimus* 1989:4.
- Heiskanen Ilkka: *Julkinen, kollektiivinen ja markkina-perusteinen suomalaisen yhteiskunnan hallintojärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla*. Data -raportti 31, Valtion painatuskeskus 1977.
- Hernes Helga Maria: *Staten — kvinder ingen adgang?* Universitetsforlaget Oslo 1982.
- Hernes Helga Maria: *Welfare state of woman power*. Norwegian university press, Oslo 1987.
- Henriksson Lea: *Naisten intressit terveystyössä*. Kämpailunäkökulma hoitotyön ammatillistumisprosessiin suomalaisen hyvinvointivaltion perustaa rakennettaessa. Tampereen yliopisto, lisensiaattitutkimus 1988.
- Holter Harriet (ed): *Patriarchy in a welfare society*. Universitetsforlaget, Oslo 1984
- Jonasdottir Anna: *Naisten intressissä: kahleeton muoto ja avoin sisältö*. Teoksessa Aino Saarinen ym. Naiset ja valta. Tutkijaliitto, Jyväskylä 1987.
- Jonasdottir Anna: (Sex) Gender, power and politics: Towards a theory of the foundation of male authority in the formally equal society. *Acta Sociologica* 1988:2:157—174
- Julkenen Raija: Miesten vai naisten hyvinvointivaltio. *Sosiaalinen aikakauskirja* 1987:2:31—36.
- Julkenen Raija & Rantalaiho Liisa: *Hyvinvointivaltion sukupuolijärjestelmä*. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntapolitiikan laitos, työpapereita 56, 1989.
- Karento Helena: Sukupuolten tasa-arvo valtion ja kuntien hallinnossa. *Hallinnon tutkimus* 1989:4.
- Kinnunen Juha: Kuinka lohikäärme kesytetään? Opas

- organisaatiosymboliikan viitekössä kulkeville. *Hallinnon tutkimus* 1989: 3: 245—246.
- Kuusipalo Jaana: *Nainen politiikan huippupaikoilla*. Tampereen yliopisto. Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitoksen Sarja A 13. 1989.
- Meriläinen Pirkko: *Väestön terveydenhoidon kokonaisuus: Itsehoito, virallisten ja epävirallisten terveyspalvelujen käyttö sekä niitä määräävät tekijät*. Kuopion yliopiston julkaisuja, Yhteiskuntatieteet, alkuperäistutkimukset 1/1986.
- Moss Kanter Rosabeth: *Men and women of the corporation*. Basic Books. New York 1977.
- Nikkilä Juhani: *Valtion budjettimenojen kehitys tehtävittäin 1920—1976*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteitten laitos. 1/1979 A. Tampere 1979.
- Paul Ellen Frankel: *Equity and gender. The comparable worth debate*. Transaction Publishers. New Branswich, New Jersey 1989.
- Rantalaiho Liisa: Onko naisnäkökulmalla metodologisia seurauksia? Teoksessa Alasuutari Pertti (toim.) Keskustelua laadullisesta sosiaalitutkimuksesta. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Sarja C 28/1984.
- Rauhala Pirkko-Liisa: Subjektitieteellisestä ajattelutavasta ja sen soveltamisesta sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimukseen. *Sosiaalipolitiikka* vol. 13, 1988:43—60.
- Rawls John: *A Theory of justice*. Oxford University Press, Bristol 1971.
- Rendel Margherita (ed): *Women, power and political systems*. Croom Helm London 1981.
- Reskin, Barbara & Hartman Heidi: (eds) *Women's work, men's work — Sex segregation in the job*. National Academy Press Washington D.C. 1986.
- Riska Elianne & Wegar Katarina: *Kvinnliga läkares ställning i läkarkåren — integration eller separatism*. Teoksessa Harriet Silius (red.): Kvinnor in mansdominerade yrken. Institutet för kvinnoforskning vid Åbo Akademi 1989.
- Saarinen Aino: *Vapautta naisille*. Oulun yliopiston historian laitos. Tutkijaliiton julkaisusarja 35. Helsinki 1985.
- Saarinen Aino, Hänninen-Salmelin Eva & Keränen Marja: *Naiset ja valta*. Tutkijaliitto. Gummerus, Jyväskylä 1987.
- Salminen Ari: *Public sector in western economies. A comparative perspective*. Vaasan korkeakoulun julkaisuja. Tutkimuksia 134. Administrative Science 7. Vaasa 1989.
- Setälä Päivi & Kurki Hannele: *Akanvirtaan*. Yliopistopaino. Helsinki 1988.
- Sinkkonen Sirkka: Naiset terveydenhuollon ja lääketieteen valtarakenteessa. Seminaariraportissa: *Nainen ja lääketiede*. Valtioneuvoston kanslian monisteita 1982a:1. Helsinki 1982.
- Sinkkonen Sirkka & Haavio-Mannila Elina: Naisliikkeen heijastuminen kansanedustajien lainsäädäntötoiminnassa: mies- ja naiskansanedustajien 1907—1977 valtiopäivillä tekemien aloitteiden vertailu. *Politiikka* 1980:22:101—107.
- Sinkkonen Sirkka & Haavio-Mannila Elina: *The impact of the women's movement and legislative activity of women Mps on social development*. Teoksessa Rendel Margherita (ed) *Women, power and political systems*. Croom Helm London 1981.
- Sinkkonen Sirkka & Hänninen-Salmelin Eva: Nais- ja miesjohtajien uran kehityksestä valtion hallinnossa ja sitä määräävistä tekijöistä. *Hallinnon tutkimus* 1989:1:24—52.
- Tilastokeskus. Naiset ja miehet työelämässä. Tutkimuksia Nro 116. Helsinki 1985.
- Weber Max: *The theory of social and economic organization*. The Free Press, New York 1964 (1947).

LIITE 1

Kuntien ja kuntainliittojen palveluksessa oleva sosiaalitoimen henkilöstö lokakuussa 1983 ja 1985 alussa.

Ammattiryhmät ja virka-asetat	Henkilöiden määrä yht.	Naisten %-osuus
Sosiaalijohtajat (1984)		
Kaupungit	72	19
Muut kunnat	95	57
Kaikki	167	41
Sosiaalisihiteerit (1985)		
Kaupungit	39	82
Muut kunnat	296	81
Kaikki	335	81
Osasto- ja hallintopäälliköt	17	25?
LASTEN PÄIVÄHOITO (1983)		
Päiväkotiapulaiset	3 785	100
Lastenhoitajat	5 190	100
Perhepäivähoidon ohjaajat	526	97
Lastentarhanopettajat	3 528	96
Päiväkodin johtajat	1 351	94
MUU SOSIAALITOIMI (1983)		
Kodinhoitajat	3 552	100
Kotiavustajat	4 109	99
Sosiaalihoitajat	368	97
Kunnalliskodin johtajat	203	96
Sosiaalityöntekijät	540	91
Sosiaalitarkkaajat	416	87
Nuorisosihteerit	285	56
Kunnallisen sosiaalitoimen koko henkilöstö 1989a		91

a Henkilökohtainen tiedonanto Tilastokeskuksesta marraskuussa 1989.

LÄHTEET: Vuoden 1983 tietojen lähde: Naiset ja miehet työelämässä, Tilastokeskus, Tutkimuksia 116/1985.

Sosiaalijohtajia ja sosiaalisihiteereitä koskevat tiedot ovat vuodelta 1985 ja niiden lähde on Suomen kunnalliskalenteri 1985—1988.

LIITE 2

Naisten %-osuudet terveydenhuollon työntekijöistä 1984 ja 1988 (Työikäiset)

Henkilöstöryhmät	1984	1988
<i>Henkilöstö</i>		
Laboratoriohoitajat ja laboratorioapulaiset	98	98
Lääkintävoimistelijat	91	89
Puheterapeutit	98	98
Röntgenhoitajat	98	93
Sairaanhoitajat (sis. myös kättilöt)	98	93
Toimintaterapeutit	95	95
Perushoitajat (ent. apuhoitajat)	99	99
Hierojat	53	49
Jalkojenhoitajat	99.5	99
Kuntohoitajat	85	82
Lastenhoitajat	99	99.7
Mielisairaanhoitajat	69	65
Lääkintävahtimestarit	13	14
Sairaankuljettajat	7	5
<i>Muu välittömässä potilas-hoidossa tai asiakastyössä toimiva henkilöstö</i>		
Kaikki lääkärit	37	41
Terveyskeskuslääkärit	?	52
Kaikki hammaslääkärit	67	67
Terveyskeskusten johtavat, yli- ja ylihammaslääkärit		
Hammasteknikot	11	16
Hammashoitajat	99.7	99.6
Optikot	36	44
Farmaseutit	96	97
Proviisorit	68	72
Kaikki apteekkarit (isot: 40, pienet 74 %)		58
Isojen apteekkien omistajat	?	40
Pienempien apteekkien omistajat		
Koko henkilöstö 1989 %		

(reseptuuri) N:t 126 748 180 344

LÄHTEET: Lääkintöhallituksen terveydenhuoltohenkilöstön keskusortisto 1984 ja 1988.