

## KUNNALLISET TASA-ARVOTOIMIKUNNAT:

### Lähtökohtia uuden poliittisen ilmiön tutkimiseen

Sirkka Sinkkonen

---

#### ABSTRACT

##### **Municipal Equality Committees: Points of Departure For the Study of a New Political Phenomenon**

The article analyzes a new political phenomenon, the municipal equality committees. It tries to clarify theoretical and empirical points of departure for further research to examine their meaning, importance and activities in the processes of policy formation and implementation. First the present state of their establishment is described. Then a discussion about why their establishment started in the Nordic countries and why they exist so far only in those countries is presented. It is argued that municipal equality committees are means of increased state intervention or steering by the Nordic welfare states. The realization of the idea of the welfare state is most advanced in the Nordic countries, which is assumed to be one reason for why it was the Nordic countries where the establishment of these new political bodies started. Unfortunately their establishment may mean only co-optation of women and their demands by the controlling welfare state. The typical characteristics of a welfare state is co-optation of various interest groups by binding them to follow strict rules. Thus the original purposes of those new committees, growth toward democratization and equalization from women's perspective, may not be achieved. Therefore, it is especially important that the members of these new bodies are aware of this situation and danger. It is also important that the new bodies are given adequate resources, such as secretarial help and financial means for their activity. The data from Sweden and Finland provides evidence that women's amount in the input side of the political system (i.e. democratization of decision making bodies by women) has an equalizing effect also on the output side of the political system. The establishment of these bodies has depended much on the activity of women politicians and women's groups from outside the formal municipal system. Given the dangers of co-optation described above their activity is still needed to guarantee adequate and necessary working conditions for these new bodies in the heavily male dominated municipal political-administrative system.

---

#### 1. Johdanto

Tarkastelen tässä artikkelissa sukupuolten tasa-arvoon liittyvää uutta poliittista ilmiötä, kunnallisia tasa-arvotoimikuntia. Ne on tarkoitettu tasa-arvotyön käynnistäjiksi, toteuttajiksi ja seuraajiksi kuntatasolla. Niiden perustaminen merkitsee siis kunnan poliittis-hallinnollisen rakenteen muutosta. Sen oletetaan uudistavan myös kunnallispolitiikan sisältöä. Uudistuksella tähdätään nimenomaan kunnan päätöksenteon demokratisoimiseen naisten kanalta. Sen tarvetta perustellaan juuri naisten kokemusten ja tärkeinä pitämien asioiden huomioonottamisen tärkeydellä esim. kunnan tuottamien palvelujen,

maankäytön ja asuinympäristön suunnittelussa sekä niitä koskevassa päätöksenteossa. Tosin on syytä kysyä, missä määrin nämä miltei päätösvaltaa vaille olevat uudet tasa-arvoelimet voivat sitten demokratisoida nykyistä, miesten voimakkaasti dominoimaa kunnallista päätöksentekoa.<sup>1</sup> Niiden tehtävät ja merkitys lienevätkin tässä suhteessa lähinnä ongelmien tiedostamisen lisäämisessä ja nimenomaan naisten tietoisuuden herättämisessä.

Kyseinen uudistus on kohdannut miesten hallitsemien kunnallisten päätöksentekuelinten taholta paikoin voimakastakin vastustusta, vähättelyä tai asian täydellistä ignorointia. Niinpä tasa-arvoasiain neuvottelukunnan suositukset on paikoin haudattu hiljaisuudessa, kuten kunnanhallitusten pöytäkirjojen ilmaus »Kunnanhallitus päätti antaa asian eri hallintokunnille tiedoksi» osoittaa. Kyseisen päätöksen jälkeen ei ole tapahtunut mitään tasa-arvon edistämiseksi näissä kunnissa.

Politiikan tutkimuksen kannalta edellä kuvattu uudistus ja siihen liittyvät ilmiöt (kuten mm. hyväksymis- ja vastustamisprosessit) herättävät *useita mielenkiintoisia kysymyksiä*. Niistä keskeisiä ovat seuraavat: Mitä kyseinen uudistus merkitsee todella käytännössä? Saavutetaanko sillä aiotut demokratisoitumista ja tasa-arvoistumista koskevat tavoitteet ja tarkoitukset naisten kannalta siten, että naisnäkökulma pääsisi myös vaikuttamaan kunnallisessa suunnittelussa, päätöksenteossa ja päätösten toteuttamisessa nykyistä enemmän? Vai merkitseekö se vain naisten ja heidän vaateidensa kooptaatiota siten, että miesdominanssi ja sen mukainen arvojen ja näkemysten mobilisointiharha<sup>2</sup> säilyisi edelleenkin kunnallispolitiikassa ja -hallinnossa. Kooptaatiiosahan on kyse juuri sitomisesta sellaiseen sääntöjen noudattamiseen, jossa uudistuksen alkuperäinen idea ja tarkoitus vesittyvät. Oleellista kooptaatiolle on se, että järjestelmä näyttää responsiiviselta, mutta todellisuudessa sen vastaus esitettyihin vaateisiin on näennäistä.

*Mielenkiintoisia* empiirisen tutkimuksen ja teoreettisen pohdinnan kohteita ovat myös kysymykset: Mistä uudistus on lähtenyt alkuun ja miten se on edennyt? Millaisia ovat sen hyväksymis- ja vastustamisprosessit sekä niitä määräävät tekijät? Näitä prosesseja voidaan tarkastella esim. poliittisten toimienpidekokonaisuuksien leviämisenä policy-diffusion perspektiivistä. Kolmanneksi tarkastelukohteeksi nousee kysymys: Miksi sukupuolten epätasa-arvoisuuden havaitseminen on johtanut nimenomaan viime vuosina kunnallisen tasa-arvotyön käynnistämiseen ja miksi se on käynnistynyt juuri pohjoismaissa? Saatavissa olleiden tietojen mukaan vastaavia kunnallisia elimiä ei muissa maissa ole.

*Keskityn* seuraavassa edellä olevien kysymysten pohjalta lähinnä vain kunnallisia tasa-arvotoimikuntia koskevan empiirisen tutkimuksen teoreettisten ja metodisten lähtökohtien esittelyyn. Kuvaan aluksi kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisprosessia sekä sen taustaa ja nykytilannetta Suomea ja muita pohjoismaita koskevan empiirisen aineiston pohjalta. Sen jälkeen esitelen teoreettisia tulkintoja ja hypoteeseja sekä jatkotutkimusten kohteita.

## 2. Kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisen nykytila ja taustaa pohjoismaissa

Taulukossa 1 on lyhyt yhteenveto kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisprosesseista ja lukumääristä pohjoismaissa 31. 9. 1982 tilanteen mukaan. Niiden perustaminen alkoi 1970-luvun puolessa välissä Ruotsissa, jonne ensimmäinen tasa-arvotoimikunta perustettiin Örebron kuntaan 1974 sosiaalidemokraattisten naisten aloitteesta. Norja ja Islanti seurasivat Ruotsia nopeassa tempossa. Molempiin perustettiin ensimmäiset kunnalliset tasa-arvotoimikunnat vuonna 1975. Vaikka Ruotsi olikin näiden uusien elinten perustamisessa ensimmäinen, Norja on ollut tässä suhteessa aktiivisin. Tähän mennessä niitä on perustettu 57 %:een Norjan kunnista, kun vastaava prosenttiluku Ruotsin osalta on huomattavasti pienempi, 18 % (50 kuntaa, vrt. Taulukko 1). Islanti seuraa kolmannella sijalla (13 %:ssa kunnista). Suomi lähti liikkeelle muita pohjoismaita huomattavasti myöhemmin. Maahamme perustettiin ensimmäinen paikallinen tasa-arvotoimikunta 1978 Maarianhaminaan, joka ei ole varsinaisesti kunnallinen vaan maakunnallinen. Ensimmäinen varsinainen kunnallinen tasa-arvotoimikunta perustettiin vasta loppuvuodesta 1979 Turkuun. Sekin jäi pitkäksi aikaa ainoaksi, sillä vasta seuraavana vuonna perustettiin kaksi uutta toimikuntaa Suomeen (Taulukko 2). Kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisprosessi on ollut Suomessa myös paljon hitaampaa kuin muissa pohjoismaissa (vrt. Taulukot 1 ja 2). Tähän mennessä niitä on perustettu maamme 21 kuntaan, mikä on vain 4 % kuntien koko määrästä.

Tanska on toistaiseksi ainoa pohjoismaa, jossa ei ole kunnallisia tasa-arvotoimikuntia, joskin niiden perustamisesta on myös siellä keskusteltu. Tanskassa on sen sijaan alueellisella tasolla jokaisessa läänissä tasa-arvokonsulenti, jonka toimialaan kuuluvat lähinnä työmarkkinakysymykset tasa-arvon kannalta. Kyseessä on kuitenkin valtion kenttähallintoon eikä kunnalliseen itsehallintoon kuuluva tasa-arvoelin.

## 3. Tasa-arvotoimikuntien synty ja perustaminen naisten aktiivisuuden osoituksena

Kunnallisten tasa-arvotoimikuntien synty ja leviäminen on selvä osoitus naisten vaikutuksesta politiikan sisällön muotoutumiseen, minkä yleensä on väitetty olevan vähäistä tai puuttuvan kokonaan<sup>3</sup>.

Kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisidea on kaikissa pohjoismaissa syntynyt YK:n naisten kansainväliseen vuoteen 1975 ja vuosikymmenen 1975—85 liittyvän kansainvälisen yhteistyön puitteissa naisten toimesta (vrt. Taulukko 1). Myös idean edelleen kanavoijia kunkin maan sisällä ovat olleet naisten kansainvälisen vuoden ja vuosikymmenen ohjelmaan liittyvät valtakunnalliset elimet. Ne ovat tuoneet idean kunkin maan viralliseen poliittiseen järjestelmään. Islannissa ja Norjassa välittäjinä olivat YK:n kansainvälisen naisten vuoden 1975 valtakunnalliset toimikunnat<sup>4</sup>.

Taulukko 1. Kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisprosessi pohjoismaissa.

| Maat    | Idean syntyfoorumi  | Idean eteenpäin viejä  | Kunnille virallisen ehdotuksen tekijä   | Ensimmäisen toimikunnan perustamisvuosi | Kunnallisia tasa-arvotoimikuntia 30. 9. 1982 mennessä |                           | Kuntien koko määrä |
|---------|---|--|---|---|---|---------------------------|--------------------|
|         |   |  |   |   | Lukumäärä   | %-osuus kaikista kunnista |                    |
| Islanti | YK:n naisten vuoden konferenssi Reykjavikissa 1975          | YK:n naisten vuoden valtakunnallisen komitean esitys kunnallisliitolle 1975      | Islannin kunnallisliitto                | 1975                                    | 28  | 13                        | 224                |
| Norja   | YK:n naisten vuoden 1975 ja vuosikymmenen 1975—85 toiminta  | YK:n naisten vuoden valtakunnallinen toimikunta                                  | 1977 ministeriö <sup>2</sup>            | 1975                                    | 257   | 57                        | 454                |
| Ruotsi  | ?   |  | Kunnallisliitto ja maakuntakäräjäliitto | 1974?                                   | 50  | 18                        | 270                |
| Suomi   | YK:n naisten vuosikymmenen toimintasuunnitelman laatimistyö | Pääasiassa TANE <sup>1</sup> ) ja osin kunnalliset keskusjärjestöt tiedottamalla | TANE 1979 ja 1981                       | 1978                                    | 21  | 5                         | 461                |
| Tanska  |   | Valtakunnallisen tasa-arvoelimen puitteissa on keskusteltu perustamisesta        |   |   | 0   | 0                         | 265                |

<sup>1</sup> TANE = Tasa-arvoasiain neuvottelukunta.

<sup>2</sup> Forbruker- og administrasjonsdepartement (jonka sananmukainen käännös lienee kuluttaja- ja hallintoministeriö, jonka tehtävä on osin sama kuin Suomen sisäasiainministeriöllä ja sosiaali- ja terveysministeriöllä) lähetti kuntiin perustamiskehottuksen, johon kunta- ja työvoimaministeri (kommunal- og arbeidsdepartement) ja kunnallisliitto (Norske Kommuners Sentralforbund) yhtyivät.

#### LÄHTEET

*Islanti:* Valtakunnallinen tasa-arvoneuvottelukunta (Jafnréttisrád), Reykjavik.

*Norja:* De kongelike forbruker- og administrasjonsdepartement. Rundskriv P-12/77 22. 3. 1977. — Halsaa Beatrice, De kommunale likestillingsutvalgenen. *Kjerringråt kvinnepolitisk tidsskrift* Nr 2-81, 1981 sekä henkilökohtainen kommunikaatio Beatrice Halsaan kanssa.

*Ruotsi:* KKK-utredning. Kommunförbundets insatser för ökad jämställdhet. Rapport 1. 6. 1978, Marie-Luise Ek.

*Suomi:* Saatu asiakirjat ko. kunnallisilta tasa-arvotoimikunnilta ja kuntien virastoilta.

Taulukko 2. Suomen kunnallisten tasa-arvotoimikuntien maantieteellinen sijainti perustamisajankohta, kuntatyyppi sekä jäsenten lukumäärät ja sukupuolijakautumat 31. 9. 1982.

| Toimikunnan nimi ja perustamisjärjestys | Maantieteellinen alue | Kaupunki | Maalaiskunta | Perustamisajankohta | Jäsenten lukumäärä ja sukupuoli |        |      |           |    |          |                |
|---|-----------------------|----------|--------------|---------------------|---------------------------------|--------|------|-----------|----|----------|----------------|
|   |                       |          |              |                     | Miehiä                          | Naisia | Yht. | Puh.joht. |    | Sihteeri |                |
|   |                       |          |              |                     |                                 |        |      | M         | N  | M        | N <sup>2</sup> |
| 1978                                    |                       |          |              |                     |                                 |        |      |           |    |          |                |
| 1. Maarianhamina                        | Länsir.               | 1        |              | 18. 7. 78           | 1                               | 4      | 5    |           | 1  | —        | 1              |
| 1979                                    |                       |          |              |                     |                                 |        |      |           |    |          |                |
| 2. Turku <sup>1</sup>                   | Länsir.               | 1        |              | 11. 9. 79           | 1                               | 8      | 9    |           | 1  | 1        | —              |
| 1980                                    |                       |          |              |                     |                                 |        |      |           |    |          |                |
| 3. Joensuu                              | Itä                   | 1        |              | 2. 6. 80            | 2                               | 5      | 7    |           | 1  | 1        | —              |
| 4. Tornio                               | Pohj.rann.            | 1        |              | 3. 11. 80           | 2                               | 5      | 7    |           | 1  | —        | 1              |
| 1981                                    |                       |          |              |                     |                                 |        |      |           |    |          |                |
| 5. Oulu                                 | Pohj.rann.            | 1        |              | 12. 1. 81           | 2                               | 7      | 9    |           | 1  | 1        | —              |
| 6. Vaasa                                | Et.pohj. rann.        | 1        |              | 23. 2. 81           | 1                               | 5      | 6    |           | 1  | —        | 1              |
| 7. Kurikka                              | Et.pohj.              | 1        |              | 9. 3. 81            | 0                               | 3      | 3    |           | 1  | —        | 1              |
| 8. Varpaisjärvi                         | Itä                   |          | 1            | 11. 3. 81           | 0                               | 5      | 5    |           | 1  | —        | 1              |
| 9. Konnevesi                            | Keski-S.              |          | 1            | 16. 3. 81           | 0                               | 5      | 5    |           | 1  | —        | 1              |
| 10. Vantaa                              | Etelä                 | 1        |              | 16. 3. 81           | 2                               | 7      | 9    |           | 1  | —        | 1              |
| 11. Kerimäki                            | Itä                   |          | 1            | 17. 3. 81           | 3                               | 3      | 6    |           | 1  | 1        | —              |
| 12. Viitasaari                          | Keski-S.              |          | 1            | 30. 3. 81           | 2                               | 2      | 4    |           | 1  | —        | 1              |
| 13. Muurame                             | Keski-S.              |          | 1            | 6. 4. 81            | 2                               | 2      | 4    |           | 1  | —        | 1              |
| 14. Espoo                               | Etelä                 | 1        |              | 21. 4. 81           | 3                               | 6      | 9    |           | 1  | —        | 1              |
| 15. Varkaus                             | Itä                   | 1        |              | 27. 4. 81           | 2                               | 4      | 6    |           | 1  | —        | 1              |
| 16. Kuopio                              | Itä                   | 1        |              | 25. 5. 81           | 2                               | 5      | 7    |           | 1  | —        | 2              |
| 17. Kitee                               | Itä                   |          | 1            | 7. 10. 81           | 1                               | 5      | 6    |           | 1  | 1        | —              |
| 18. Kokkola                             | Pohj.rann.            | 1        |              | 14. 12. 81          | 3                               | 6      | 9    |           | 1  | —        | 1              |
| 1982                                    |                       |          |              |                     |                                 |        |      |           |    |          |                |
| 19. Nokia                               | Keski-S.              | 1        |              | 18. 1. 82           | 1                               | 4      | 5    |           | 1  | 1        | —              |
| 20. Pieksämäki                          | Itä                   | 1        |              | 6. 4. 82            | 1                               | 3      | 4    | 1         | —  | —        | 1              |
| 21. Tampere                             | Keski-S.              | 1        |              | 30. 8. 82           | 2                               | 3      | 5    |           | 1  | —        | 1              |
| Yhteensä N                              |                       | 15       | 6            |                     | 33                              | 97     | 130  | 1         | 20 | 6        | 16             |
| %                                       |                       | 75       | 25           |                     | 25                              | 75     | 100  | 5         | 95 | 27       | 73             |

<sup>1</sup> Turun ensimmäinen tasa-arvotoimikunta toimi 11. 9. 1979—31. 12. 1980 välisen ajan, toinen toimikunta perustettiin 7. 12. 1981.

<sup>2</sup> M = mies, N = nainen.

Suomessa uudistuksen välittäjänä on toiminut valtioneuvoston kanslian yhteyteen vuonna 1972 perustettu valtakunnallinen tasa-arvoasiain neuvottelukunta.

Se on mm. valmistellut Suomen hallituksen ohjelman sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi YK:n naistenvuosikymmenen jälkipuoliskolla 1980—1985, jonka puitteissa sukupuolten tasa-arvotyötä myös kuntatasolla on viety eteenpäin. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta suositteli ensimmäisen kerran kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamista vuonna 1979, jolloin valmistui myös sen toimesta ensimmäinen selvitys tasa-arvotyön tavoitteista, kunnallisista luottamuselimistä ja henkilöstöstä kuntatasolla.<sup>5</sup>

Ruotsissa kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustaminen on ollut hieman muista pohjoismaista poikkeavaa. Siellä erityiset naisten asiaa ajavat tasa-arvoelimet eivät ole olleet yhtä keskeisessä asemassa kuin Islannissa, Norjassa ja Suomessa. Ruotsissa asian aktiivinen eteenpäinviejä valtakunnalliselta tasolta kuntiin päin on ollut nimenomaan kunnallisliitto ja maakuntakäräjien liitto<sup>6</sup>. Ruotsissa kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustaminen ja muu kunnallinen tasa-arvotyö on integroitu heti alusta pitäen voimakkaasti normaaliin politiikan muodostumisprosessiin kuntatasolla.

Edellä kuvattu trendi pitää paikkansa myös kuntatasolla siltä osin kuin tietoja on ollut saatavissa. Taulukossa 3 olevat luvut viittaavat siihen, että naisten määrän lisääntymisellä poliittisen järjestelmän syötepuolella on vaikutuksia sen tuotospuolelle. Taulukko 3 osoittaa voimakkaan yhteyden kunnan naisvaltuutettujen määrän ja tasa-arvotoimikunnan perustamisen välillä Ruotsissa ja Suomessa. Tämä on vastoin niitä yleisiä uskomuksia ja väitteitä, joita jopa politiikan tutkimuksen piirissä esitetään<sup>7</sup>. Niiden mukaan naiset eivät ole tuoneet mitään uutta politiikkaan tai että he eivät ole vaikuttaneet politiikan muotoutumiseen. Tosin hiljan valmistuneet suomalaiset tutkimukset osoittavat kyseiset väitteet ainakin eräiltä osin paikkansa pitämättömiksi<sup>8</sup>.

Arvioitaessa naisten vaikeuksia politiikan teossa on unohdettu eräs tärkeä asia. Naisten edustus on ollut tähän asti tokenismia, symbolista. *Kanter (1977)*<sup>9</sup> toteaa, mikäli tietyn ryhmän edustus päätöksentekoelemissä on alle 20 % kyseessä on tokenismi tämän ryhmän kannalta, sen vallitessa ei voi vaikuttaa. Mikäli kyseinen osuus vaihtelee 21—40 %, kyseessä on vähemmistö, jonka vallitessa vaikuttaminen on myös vaikeaa.

Tähän mennessä naisten osuus yleensä politiikassa ja erityisesti Suomen kunnallispolitiikassa on ollut symbolista, tokenismia. Esimerkiksi vaalikaudella 1976—79 naisvaltuutettujen keskimääräinen osuus koko maassa oli 18 %. Vielä tälläkin hetkellä 55 %:ssa Suomen kuntien valtuustoja naisedustus on alle 20 % (Taulukko 3). Näissä olosuhteissa ei siis ole oikeutettua odottaa, että naisten politiikkaan tulo olisi muuttanut suuresti politiikan sisältöä.

Vaikka taulukko 3 osoittaakin selvän empiirisen korrelaation kunnallisten tasa-arvotoimikuntien ja naisten valtuustosedustuksen kesken Suomessa ja Ruotsissa, kyseinen aineisto sinällään ei oikeuta varmoihin johtopäätöksiin nii-

**Taulukko 3. Ruotsin ja Suomen kaikkien kuntien sekä niiden kuntien, joihin on perustettu kunnallinen tasa-arvotoimikunta, jakautuminen naisvaltuutettujen %-osuuksien mukaan Suomessa vaalikaudella 1980—84 ja Ruotsissa vaalikaudella 1976—79.**

| Kuntien<br>ryhmittely<br>naisvaltuu-<br>tettujen<br>%-osuuksien<br>mukaan <sup>1</sup> | Suomen tilanne 31. 9. 1982                    |     |                  |     | Ruotsin tilanne 1. 1. 1978 <sup>3</sup>       |     |                  |     |
|--|---|-----|------------------|-----|---|-----|------------------|-----|
|  | Kunnat, joissa<br>on tasa-arvo-<br>toimikunta |     | Kaikki<br>kunnat |     | Kunnat, joissa<br>on tasa-arvo-<br>toimikunta |     | Kaikki<br>kunnat |     |
|  | n   | %   | n                | %   | n   | %   | n                | %   |
| —21  | 5   | 24  | 255              | 55  | 0   | 0   | 118              | 43  |
| 22—29  | 7   | 33  | 137              | 30  | 10  | 45  | 124              | 44  |
| 30—  | 9   | 43  | 69               | 15  | 12  | 55  | 35               | 13  |
| Koko aineisto  | 21  | 100 | 461              | 100 | 22  | 100 | 277              | 100 |

<sup>1</sup> Suomen osalta tiedot naisvaltuutettujen %-osuuksista koskevat vaalikautta 1980—84 koska tasa-arvotoimikuntien perustaminen ajoittuu tälle vaalikaudelle. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kirje kuntiin lähetettiin 11. 2. 1981. Ruotsin osalta naisvaltuutettujen %-osuuksia koskevat tiedot ovat vaalikaudelta 1976—79, koska siellä tasa-arvotoimikuntien perustaminen alkoi muutama vuosi Suomea aikaisemmin (vrt. Taulukko 1).

<sup>2</sup> Lähde: Suomen Kunnalliskalenteri 1981—1984. Kunnallispaino, Vantaa 1981.

<sup>3</sup> Lähde: Eduards Maud: Kvinnorepresentation och kvinnomakt. *Stockholms Universitet Statsvetenskapliga Institutionen*. Forskningsrapporter 1980: 2, s. 88.

den syy-yhteyksistä. Molempien ilmiöiden taustalla saattavat vaikuttaa yhteiset kausaaliset tekijät. Taulukossa 3 esitettyä aineistoa täydentää ja syventää taulukossa 4 oleva kuntakohtainen tarkastelu. Se tukee tilastojen pohjalta tehtyjä johtopäätöksiä naisten panoksesta kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisessa. Taulukon 4 keskimäinen sarake osoittaa nimenomaan sen, että kunnallisten tasa-arvotoimikuntien käynnistäjä on kuudessa kunnassa ollut yli puoluerajojen tai ideologioiden tapahtuva naisryhmien yhteistyö. Niissäkin kunnissa, joissa tasa-arvotoimikunnan perustaminen on käynnistynyt valtuustaloitteen (6 kuntaa) tai valtuutettujen kunnanhallitukselle tehdyn kyselyn (1 kunta) pohjalta, asian käynnistäjä on ollut joko yksi nainen tai naisryhmä. Vain kahdeksassa tapauksessa 21:stä tasa-arvotoimikunnan perustaminen on käynnistynyt tasa-arvoasiain neuvottelukunnan 11. 2. 1981 lähettämien suositusten pohjalta kunnanhallituksen normaalina päätöksentekomenettelynä, eikä siihen ole tarvittu naisten erityistoimia. Näiden tasa-arvotoimikuntien perustamiseen liittyy myös mielenkiintoisia maantieteellisiä eroja, joihin palataan myöhemmin.

#### 4. Poliittisen ideologian, kuntatyyppin ja alueellisten tekijöiden yhteys kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamiseen Suomessa

Taulukossa 4 esitetystä kuntakohtaisesta analyysistä voidaan havaita myös poliittisten ideologian, kuntatyyppin ja maantieteellisen alueen yhteys kunnal-

Taulukko 4. Suomen kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisprosessi kuntatasolla (KH = kunnanhallitus, KV = kunnanvaltuusto).

| Kunta                           | Valtuustoaloite/<br>kysely ja sen<br>tekijät sekä<br>perustelut   | Aloite valtuuston<br>ulkopuolelta<br>KH:lle naisten<br>yhteistyönä   | KH asetti yksin-<br>omaan TANE:n<br>kirjeen 11. 2.<br>1981 perusteella | Toimikunnan<br>asettamis-<br>päivämäärä | TANE:n<br>kirjeen<br>11. 2. 1981 ja<br>toimikunnan<br>asettamisen<br>aikaväli | Muun aloit-<br>teen ja<br>toimikun-<br>nan aset-<br>tamisen<br>aikaväli |
|---------------------------------|---|--|--|---|---|---|
| Perustettu<br>ennen 11. 2. 1981 |   |  |  |   |   |   |
| 1. Maarian-<br>hamina           |   | Naisryhmän kirje<br>maakuntahallitukselle<br>kesä/heinäkuu 1977  | —  | 18. 7. 1978                             | Ei relevantti   | 1 v ? kk  |
| 2. Turku                        | SKDL:n ryhmän<br>aloite, naisvaltuutetun<br>alullepanema 21. 5.<br>1979   | —  | —  | 11. 9. 1979                             | »   | 3 kk 20 p   |
| 3. Joensuu                      | —   | Joensuun työväenyh-<br>distyksen naisjaoston<br>aloite KH:lle<br>25. 5. 1980   | —  | 2. 6. 1980                              | »   | 7 pv  |
| 4. Tornio                       | —   | Tornion viran- ja toi-<br>menhaltija ry:n 39<br>naisjäsenen kirje yh-<br>distyksen hallituksel-<br>le, joka teki aloitteen<br>KH:lle 24. 9. 1980 | —  | 3. 11. 1980                             | »   | 1 kk 9 pv   |
| 5. Oulu                         | SDP:n ryhmän aloite<br>hallituksen tasa-arvo-<br>ohjelmaan ja TANE:n<br>ja YK:n naisten vuo-<br>sikymmenen toimin-<br>tasuunnitelmiin viita-<br>ten 8. 12. 1980 | —  | —  | 12. 1. 1981                             | »   | 1 kk 4 pv   |



Perustettu  
jälkeen 11. 2. 1981

|                 |  |   |
|-----------------|--|---|
| 6. Vaasa        | —  | 7 vaasalaisen poliittisen naisjärjestön kirje KV:lle 5. 2. 1981 |
| 7. Kurikka      | —  | —   |
| 8. Varpaisjärvi | —  | —   |
| 9. Konnevesi    | —  | —   |
| 10. Vantaa      | Kok:n naisvaltuutetun aloite TANE:n kuntajaoston työhön viitaten 15. 9. 1980                         | —   |
| 11. Kerimäki    | —  | —   |
| 12. Viitasaari  | —  | —   |
| 13. Muurame     | —  | —   |
| 14. Espoo       | 27 valtuutetun kysely TANE:n kirjeen pohjalta KH:lle, SDP:n naisvaltuutetun alullepanema 11. 3. 1981 | —   |
| 15. Varkaus     | —  | —   |

|   |             |            |               |
|---|-------------|------------|---------------|
| —   | 23. 2. 1981 | 12 pv      | 18 pv         |
| KH TANE:n suosituksen pohjalta<br>9. 3. 1981  | 9. 3. 1981  | 28 pv      | Ei relevantti |
| KH TANE:n suosituksen pohjalta<br>11. 3. 1981 | 11. 3. 1981 | 1 kk       | »             |
| KH TANE:n suosituksen pohjalta<br>16. 3. 1981 | 16. 3. 1981 | 1 kk 5 pv  | »             |
| —   | 16. 3. 1981 | 1 kk 5 pv  | 6 kk 1 pv     |
| KH TANE:n suosituksen pohjalta<br>17. 3. 1981 | 17. 3. 1981 | 1 kk 6 pv  | Ei relevantti |
| KH TANE:n suosituksen pohjalta<br>30. 3. 1981 | 30. 3. 1981 | 1 kk 19 pv | »             |
| KH TANE:n suosituksen pohjalta<br>6. 4. 1981  | 6. 4. 1981  | 1 kk 25 pv | »             |
| —   | 21. 4. 1981 | 2 kk 10 pv | 1 kk 10 pv    |
| KH TANE:n suosituksen pohjalta<br>27. 4. 1981 | 27. 4. 1981 | 2 kk 16 pv | Ei relevantti |

| Kunta                             | Valtuustoaloite/<br>kysely ja sen<br>tekijät sekä<br>perustelut  | Aloite valtuuston<br>ulkopuolelta<br>KH:lle naisten<br>yhteistyönä                            | KH asetti yksin-<br>omaan TANE:n<br>kirjeen 1. 2.<br>1981 perusteella                      | Toimikunnan<br>asettamis-<br>päivämäärä | TANE:n<br>kirjeen<br>11. 2. 1981 ja<br>toimikunnan<br>asettamisen<br>aikaväli | Muun aloit-<br>teen ja<br>toimikun-<br>nan aset-<br>tamisen<br>aikaväli |
|-----------------------------------|--|---|--|---|---|---|
| Perustettu<br>jälkeen 11. 2. 1981 |  |   |  |   |   |   |
| 16. Kitee                         | —  | —   | TANE:n suosituk-<br>sen pohjalta KH:n<br>asettama työryhmä<br>esitti 21. 4. 1981<br>KH:lle | 18. 5. 1981<br>(7. 10. jäse-<br>net)    | 3 kk 7 pv   | 27 pv   |
| 17. Kuopio                        | 2 aloitetta, KESK:n<br>ja SDP:n naisvaltuu-<br>tettujen alullepane-<br>mia, TANE:n kirjeen<br>pohjalta 27. 4. 1981 | —   | —  | 25. 5. 1981                             | 3 kk 14 pv  | 28 pv   |
| 18. Kokkola                       | SKDL:n ryhmän aloi-<br>te, naisvaltuutetun<br>alullepanema TANE:n<br>kirjeen pohjalta<br>19. 10. 1981              | —   | —  | 14. 12. 1981                            | 10 kk 3 pv  | 1 kk 25 pv  |
| 19. Nokia                         | SKDL:n naisvaltuute-<br>tun aloite TANE:n<br>kirjeen pohjalta<br>24. 9. 1981                                       | —   | —  | 18. 1. 1982                             | 11 kk 7 pv  | 3 kk 24 pv  |
| 20. Pieksämäki                    | —  | Pieksämäen ammatil-<br>lisen paikallisjärjes-<br>tön naisjaoston aloite<br>KH:lle 10. 3. 1982 | —  | 6. 4. 1982                              | 1 v 1 kk 25 pv  | 26 pv   |
| 21. Tampere                       | —  | Useiden naisjärjestö-<br>jen aloite KH:lle<br>31. 5. 1982                                     | —  | 30. 8. 1982                             | 1 v 6 kk 19 pv  | 3 kk  |
| Yhteensä                          | 7  | 6   | 8  |   |   |   |

listen tasa-arvotoimikuntien perustamiseen. Ilmeisesti sosialistinen ja liberaalinen poliittinen ideologia on kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamista edistävä tekijä. Kuten taulukosta 4 näkyy, valtuustoaloitteita kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamiseksi ovat tehneet lähinnä vasemmistopuolueiden edustajat. Seitsemästä valtuustoaloitteesta vain kaksi on muiden puolueiden edustajien tekemiä tai alullepanemia. Tämä on yhdenmukainen vasemmiston ajaman tasa-arvoideologian kanssa. Huomattavaa on kuitenkin, että kaikissa tapauksissa aloitteen käynnistäjä on ollut nainen tai naisryhmä. Poliittinen ideologia ei siis sinänsä ilmeisesti ole riittävä edellytys myönteiseen asiaan suhtautumiseen. Poliittisen ideologian merkitystä kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisessa osoittavat myös ne tapaustutkimukset, joissa on selvitetty kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamiseen liittyviä äänestyksiä kunnanhallituksessa. Vasemmiston miehet ovat yleensä äänestäneet perustamisen puolesta ja oikeiston, varsinkin kokoomuksen miehet, sitä vastaan. Kunnanhallitusten naisjäsenet, sikäli kun heitä on, ovat sen sijaan puolueesta riippumatta kannattaneet tasa-arvotoimikuntien perustamista.

Taulukoissa 2 ja 4 havaitaan myös kuntatyypikohtaisia (kaupunki—maaseutu) ja alueellisia eroja. Kaupungit ovat olleet maaseutukuntia aktiivisempia näiden toimikuntien perustamisessa. Niitä on perustettu 15 %:iin Suomen kaupungeista, mutta vain yhteen prosenttiin maalaiskunnista. Kaupungeissa ja maaseutukunnissa on myös perustamisprosessi ollut erilainen (vrt. Taulukko 3). Kaikissa maalaiskunnissa, joihin tasa-arvotoimikunta on perustettu, se on perustettu nimenomaan normaalia kunnanhallituksen päätöksentekomenettelyä noudattaen siten, että kunnanjohtaja on esitellyt asian tasa-arvoasiain neuvottelukunnan suositusten pohjalta. Sen sijaan vain kahdessa kaupungissa perustamismenettely on tapahtunut tällä tavalla (vrt. Taulukko 4).

Alueellisia eroja mielenkiintoisella tavalla heijastaa niiden maalaiskuntien sijainti, joihin tasa-arvotoimikunta on tähän mennessä perustettu. Kaikki kyseiset maalaiskunnat sijaitsevat Väli-Suomessa joko Keski-Suomen tai Kuopion lääneissä (Taulukot 2 ja 4). Voiko kyseessä olla pelkkä sattuma vai onko kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustaminen liitettävissä näiden alueiden poliittisen kulttuurin ominaisuuksiin, kuten suhtautumiseen naisten poliittiseen toimintaan? *Elina Haavio-Mannila*<sup>10</sup> on osoittanut tutkimuksissaan, että naisten poliittinen toiminta on ollut perinteisesti aktiivisempaa Itä- ja Keski-Suomessa kuin muualla maassa. Poliittisten ja muiden kulttuuristen tekijöiden mahdollisia vaikutuksia kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamiseen ja muuhun tasa-arvotyöhön olisi jatkotutkimuksissa selvitettävä.

##### **5. Edellä kuvattujen empiiristen ilmiöiden teoreettisia tulkintoja sekä jatkotutkimusten kohteita ja kysymyksenasetteluja**

Miksi kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustaminen alkoi pohjoismaissa ja miksi pohjoismaat ovat toistaiseksi ainoita maita, jossa kyseisiä elimiä on?

Mitä niiden perustaminen todellisuudessa merkitsee? Miksi ne ovat syntyneet lähinnä naisten aktiivisuuden tuloksena? Miksi miehet ovat vastustaneet niiden perustamista? Riittävien analyysien puuttuessa näihin kysymyksiin voidaan esittää tässä vaiheessa vain alustavia vastauksia, jotka on tulkittava lähinnä jatkotutkimusten työhypoteeseiksi.

Erään tulkintakehikon tarjoavat naisten poliittisen mobilisaation erityispiirteet pohjoismaissa: alkuunlähdon aikaisuus, etenemisen nopeus ja voimakkuus prosessin ensimmäisten vaiheiden osalta, mutta hitaus ja jopa päinvastaiset trendit (naisten edustuksen väheneminen)<sup>11</sup> prosessin viimeisen vaiheen, naisten valtarakenteeseen, rekrytoitumisen suhteen.

Muihin maihin verrattuna naisten poliittinen mobilisaatio (äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden saavuttaminen) alkoi pohjoismaissa aikaisin. Mobilisaatioprosessi eteni toisen vaiheen toteutumisessa, eli äänioikeuden käytössä ja valituksitulossa yleisillä vaaleilla valittaviin edustuslaitoksiin yleensä muita maita nopeammin. Useissa maissa naisten osuus kansanedustuslaitoksissa ei ole saavuttanut vielääkään sitä tasoa, jolta pohjoismaat aloittivat<sup>12</sup>. Myös mobilisaatioprosessin toinen vaihe, äänioikeuden käyttö, on naisten osalta toteutunut hyvin pohjoismaissa. Niissä naiset äänestävät eräissä ikäryhmissä ja eräillä alueilla nykyisin jopa aktiivisemmin kuin miehet<sup>13</sup>. Samoin naiset äänestävät yhä lisääntyvässä määrin naisehdokkaita. Erityisesti korkeammin koulutettujen naisten keskuudessa tämä tendenssi on voimakas. Esimerkiksi Suomen Gallupin teettämän tutkimuksen mukaan vuoden 1976 kunnallisvaaleissa naisehdokasta äänestäneiden osuus akateemisesti koulutettujen naisten keskuudessa oli 86 %, mutta kansakoulun käyneiden naisten keskuudessa 37 %<sup>14</sup>. Naisten poliittisen mobilisaatioprosessin viimeinen vaihe, eli rekrytoituminen poliittiseen valtarakenteeseen on sen sijaan toteutunut heikosti. Tältä osin on havaittavissa jopa vastakkaisia trendejä eli naisten osuuden vähenemistä poliittisen järjestelmän niissä osissa, joiden valta on lisääntynyt<sup>15</sup>. Kun mobilisaatioprosessin ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa (äänioikeus ja vaalikelpoisuus sekä äänioikeuden käyttö) on saavutettu miesten ja naisten tasa-arvoisuus prosessin kolmannen vaiheen (valtarakenteeseen rekrytoitumisen) epädemokraattisuus tulee voimakkaammin ja korostuneemmin esiin. Näin demokratian toteutuminen mobilisaatioprosessin aikaisemmissa vaiheissa ilmeisesti jo sinällään synnyttää paineita myös prosessin myöhempien vaiheiden demokratisoitumiseen. Edellä kuvatuissa ilmiöissä on kyse lähinnä poliittiseen käytäntöön, mutta osin myös poliittiseen ideologiaan liittyvistä tekijöistä sekä niiden osittaisesta vastaamattomuudesta tai ristiriidasta.

Tältä osin analyysin yhteenveto ja johtopäätös voidaan tiivistää kysymykseksi: Ovatko paineet kuntatason tasa-arvotyön käynnistämiseen ja sitä varten erillisten elinten perustamiseen osoitus pohjoismaisen demokratian heikkoudesta ja toimimattomuudesta naisten kannalta?

Toinen mahdollinen selitys sille, miksi kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustaminen alkoi pohjoismaissa liittyä edellistä selvemmin poliittiseen ideo-

logiaan sekä sen ja poliittisen käytännön väliseen ristiriitaan. Se liittyy myös pohjoismaisen hyvinvointivaltion etenemiseen ja sille tyypillisiin toimintamekanismeihin. Pohjoismaiden poliittisessa kulttuurissa demokratian ja tasa-arvon korostamisella on pitkät perinteet. Myös poliittisessa käytännössä demokratiolla on suhteellisen pitkät perinteet eräiden miesryhmien osalta (esim. kuntakokoukset, vapaiden miesten kokoontuminen Moran kivillä). Ideologian korostamat piirteet (demokratia ja tasa-arvo) ovat ristiriidassa poliittisen käytännön, eli naisten vähäisen valtarakenteeseen rekrytoitumisen, kanssa.

Tämän ristiriidan esille tulossa ja esiintuojana 1960- ja 1970-luvuilla voimistuneella naisliikkeellä sekä yleensä vaihtoehtoliikkeillä lienee huomattava osuus. Näiden liikkeiden voimistuneisiin demokratisoitumista ja tasa-arvoistamista koskeviin vaateisiin pohjoismaissa pitkälle edennyt hyvinvointivaltio on vastannut sille tyypillisellä tavalla, kooptaatiolla. Näin naiset vaateineen on integroitu formaaliseen poliittis-hallinnolliseen järjestelmään ja sen tiukkaan sääntöjen noudattamiseen.

Hyvinvointivaltion kooptaatiomekanismin käyttöä kuvaa ehkä myös se seikka, että Ruotsissa, jossa hyvinvointivaltion toteutuminen on pisimmällä pohjoismaissa, kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustaminen alustavien tietojen mukaan on tapahtunut vertailtavista maista ehkä eniten tavanomaisena politiikan muotoutumisprosessina. Asiaa ovat vieneet eteenpäin kunta- ja maakuntatason poliittishallinnolliset elimet, Ruotsin kunnallisliitto ja maakuntakäräjaliitto. Siellä asian edistäminen ei ole tarvinnut samassa määrin naisten, naisjärjestöjen tai sukupuolten tasa-arvoa (naisten asiaa) erityisesti ajamaan perustettujen formaalisen poliittisen järjestelmän osien aktiivisuutta. Voimakkainta naisten painostustoiminta on ilmeisesti ollut Norjassa. Siellä myös tarve demokratisoimiseen on ollut suurin, koska naisten edustus Norjan poliittisissa päätöksentekoeleimissä on ollut muita pohjoismaita alhaisempi. Naiset ovat toimineet erityisen aktiivisesti Norjassa naisten määrän lisäämiseksi poliittis-hallinnollisessa valtarakenteessa <sup>16</sup>.

Kooptaatioon, eikä järjestelmän aitoon responsiivisuuteen naisten vaateille, viittaavat myös eräät suomalaiset kuntakohtaiset tapaustutkimukset. Niiden mukaan kunnanhallitus on ryhtynyt kontrolloimaan uusia tasa-arvotoimikuntia voimakkaasti sen jälkeen, kun ne ovat ryhtyneet todella toimimaan, vaikka niiden perustaminen onkin tapahtunut helposti ilman vastustusta tasa-arvoasian neuvottelukunnan suositusten pohjalta.

Eräänä osoituksena näennaisuudistuksesta voidaan pitää kunnallisten tasa-arvotoimikuntien heikkoja toimintaedellytyksiä niin Norjassa kuin Suomessaakin, josta asiaa koskevia tietoja on saatavissa <sup>17</sup>. Niillä ei ole varoja eikä riittävää sihteerityövoimaa käytettävissään. Yleensä sihteerikysymys on Suomessa hoidettu siten, että ennestäänkin joku täysin työllistetty kunnan viranhaltija on saanut sihteerin tehtävät hoitaakseen. Kuitenkin näiden toimikuntien työn luonne edellyttäisi alkuvaiheessa tasa-arvokysymyksiä koskevaa perusteellista selvitystyötä ja näin runsaasti sihteerityövoimaa.

Kooptaation ja näennäisuudistuksen kielteisiä vaikutuksia voidaan poistaa tai ainakin lieventää. Tämä edellyttää tasa-arvotoimikuntien jäsenten tietoisuutta tasa-arvokysymyksistä ja riittäviä toimintaresursseja kuten sihteerityövoimaa ja määrärahoja. Riippuu paljolti juuri tasa-arvotoimikuntien jäsenten asenteellisista, tiedollisista ja taidollisista valmiuksista, tyytyvätkö he yllä kuvattuihin näennäisratkaisuihin ja kykenevätkö he hankkimaan resursseja tasa-arvotyöhön. Tästä syystä kunnallisten tasa-arvotoimikuntien jäsenten perehdyttäminen ja koulutus tehtävänsä olisi erittäin tärkeää.

Jatkotutkimuksissa olisi selvitettävä, mitä kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamisidean synty juuri naisten kansainvälisen yhteistyön puitteissa, samoin asian edistäminen kuntatasolla lähinnä naisten toimesta sekä sen kohtaama vastustus miesten taholta merkitsevät. Muutokset kohtaavat yleensä vastustusta, mutta tässä tapauksessa viittaus yleiseen muutosvastarintaan ei riitä, koska lähinnä vain miehet ovat vastustaneet sitä. Erään tulkintakaavion tarjoavat feministiset teoriat. Niiden mukaan voitaisiin väittää, että ilmiö heijastaa sukupuolten konfliktiulottuvuutta yhteiskunnassa. Toisaalta väitteet ja eräiltä osin empiirisen faktatkin naisten yhteistunnon puutteesta saattavat näyttää ristiriitaisilta tämän tulkinnan kanssa. Feministinen teoria tarjoaa selityksen myös naisten solidaarisuuden vähäisyydelle tai puutteelle. Sen mukaan ensinnäkin naisten eristäminen koteihin yksityisten kokemusten piiriin aiheuttaa naisten yhteistunnon puuttumista. Toiseksi osin biologisperäinen sukupuolten konflikti on peitetty kulttuurisin ratkaisuin, eli myytein. Niiden avulla naiset on hajoitettu keskenään kilpaileviin ja taisteleviin ryhmiin. Näin naisia on voitu hallita kulttuurin symbolisten rakenteiden sisältämällä ja ylläpitämällä hajoita — ja — hallitse -mekanismeilla; esimerkkeinä äiti-myytti, naisten jako hyviin ja huonoihin naisiin sekä niihin liittyvä »ylystämällä alistaminen».<sup>18</sup>

Edellä kuvattu naisten kansainvälisen vuoden ja vuosikymmenen puitteissa syntynyt yhteistyö ja sen seuraukset viittaavat kuitenkin siihen, että kulttuurin myyteillä perusteltuja käytäntöjä voidaan muuttaa. On merkkejä siitä, että naisten yhteistyö niin kansainvälisellä tasolla kuin maiden sisälläkin on lisännyt heidän yhteisten intressiensä tiedostamista sekä yhteisen kokemuspohjan, oman voiman ja omanarvontunteen vahvistumista. Tämä puolestaan on johtanut naisten vaateiden kiteytymiseen ja voimistumiseen.

Eräs syy naisten voimistuneisiin vaatimuksiin osallistua nimenomaan kunnallispolitiikkaan ja kuntasektorin taipumus vastata siihen kooptoinnilla on hyvinvointivaltion eteneminen julkisen palvelusektorin kasvuna. Kasvatus-, huolto-, hoiva- ja hoitotehtävät (sosiaaliset uudentamispalvelut) ovat siirtyneet yhä suuremmassa määrin julkisen sektorin vastuulle ja naiset niiden mukana palkkatyöhön kodin ulkopuolelle. Tämä näkyy hyvinvointipalvelujen tuottamiseen keskittyneen kuntasektorin palveluksessa olevien sukupuolirakenteesta. Suomessa kuntien palveluksessa olevista vuonna 1976 oli naisia 74 %<sup>19</sup>. Ruot-

sissa vastaava luku vuonna 1977 oli 71 %.<sup>20</sup> On siis ymmärrettävää, että kunnalliset keskusjärjestöt pohjoismaissa ovat osallistuneet aktiivisesti naisten kooptointiin.

Kun sosiaaliset uudentamispalvelut tuotettiin yksityistalouksissa, naiset suunnittelivat, ohjasivat ja kontrolloivat niitä. Näin myös heidän asiantunteuksensa pääsi ohjaamaan niitä. Näiden palvelujen siirryttyä julkisen sektorin vastuulle, miehet ovat yleensä myös niiden tärkeimmissä johto- ja ohjaustehtävissä kontrolloiden niiden suunnittelua, tuottamista ja organisointia. Näin naisten vaikuttamismahdollisuudet hyvinvointisektorilla ovat sen julkistamisen seurauksena tavallaan vähentyneet. Tämä lienee eräs seikka, joka aiheuttaa tarvetta ja painetta naisten vaikuttamisen lisäämiseen kunnallispolitiikassa. Se edellyttää myös kulttuurin symbolisten rakenteiden, kuten naisten poliittista roolia koskevien käsitysten muuttamista. Tämä puolestaan vaatii suuria muutoksia joukkoviestinnän, kasvatuksen, koulutuksen ja oppimateriaalien sisältöihin.

Edellä esitetyt alustavat pohdinnat tarjonnevat lähtökohtia jatkotutkimusten ongelmanasettelulle. Tämän kappaleen alussa tehtiin kysymyksiin pätevien vastausten antaminen edellyttää nimenomaan jatkotutkimuksia. Esimerkiksi niiden kuntien kunnallisten päättäjien (kunnanhallituksen jäsenet ja puheenjohtajat, kunnanjohtajat) asenteiden ja muiden henkilötietojen vertailtavat analyysit, joissa tasa-arvotoimikuntien perustaminen on ollut helppoa ja joissa se on kohdannut voimakasta vastustusta, antaisivat tietoja vastustus- ja hyväksymisprosessien luonteesta. Miehet ovat vastustaneet kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamista käyttämällä esimerkiksi yleisesti hyväksytyjä argumentteja, kuten halua vastustaa byrokratiaa, jota he kyseisten toimikuntien olettavat lisäävän. Em. analyysi auttaisi selvittämään, missä määrin nämä argumentit ovat aitoja ja missä määrin niiden taustalla ovat esimerkiksi tietoiset tai tiedostamattomat motiivit säilyttää miesdominanssi tai sen menetyksen pelko.

Tarvittaisiin myös tutkimuksia, joissa verrattaisiin kunnallisten tasa-arvotoimikuntien perustamista muihin poliittis-hallinnollisen rakenteen muutoksiin. Tällöin voitaisiin selvittää, eroavatko kunnallisten tasa-arvotoimikuntien synty- ja perustamisprosessit sekä uudistuksen eteneminen muista poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudistuksista. Vertailukohteeksi Suomen osalta ja eräissä tapauksissa myös muiden pohjoismaiden osalta tarjoutuu valtakunnallisella, alueellisella ja kunnallisella tasolla hiljan tapahtuneet uudistukset tai vielä toteutumista odottavat uudistussuunnitelmat. Niitä ovat jo 1960-luvulta lähtien muissa pohjoismaissa, mutta Suomessa lähinnä vasta 1970-luvulla toteutettu kuntauudistus, väliportaan hallinnon uudistus, jota Suomessa on suunniteltu jo 1800-luvun lopulta lähtien, mutta jonka toteutukseen ei ole edetty. Ruotsissa vastaava uudistus sen sijaan toteutui jo vuosikymmeniä sitten. Muita vertailukohteita olisivat Suomen keskushallinnon uudistussuunnitelmat, taloudellisen vallan keskittymisen ehkäisemispyrkimykset sekä kansanterveystyön



kuntatason organisaatiouudistus Suomessa 1970-luvulla. Tarvittaisiin myös evaluatiivisia tutkimuksia selvittämään, miten kunnalliset tasa-arvotoimikunnat saavuttavat niille asetetut tavoitteet.

#### VIITTEET

<sup>1</sup> Miesdominanssia kunnallispolitiikassa ja -hallinnossa osoittavat seuraavat luvut

|   | Naisten %-osuudet<br>vaalikausina |         |
|---|-----------------------------------|---------|
|   | 1977—80                           | 1981—84 |
| K.hallitusten pj.   | 0.8                               |         |
| K.valtuustojen pj.  | 2                                 | 5       |
| Kunnalliskalenterissa lueteltujen keskeisten lautakuntien pj. | 4                                 | 7       |
| Kunnanhallitusten jäsenet                                     | 8                                 | ?       |
| Valtuuston jäsenet  | 18                                | 22      |

<sup>2</sup> Poliittiset järjestelmät ja alajärjestelmät kehittävät Schattschneiderin sekä Bachrachin ja Baratzin mukaan mobilisointiharhan, jolla tarkoitetaan hallitsevia arvoja, uskomuksia, rituaaleja ja institutionaalisia menettelytapoja (pelisääntöjä), jotka toimivat systemaattisesti ja johdonmukaisesti tiettyjen yksilöiden ja ryhmien hyödyksi toisten kustannuksella. Järjestelmästä hyötyvät ovat etuoikeutetussa asemassa puolustaakseen ja edistääkseen omia intressejään. Schattschneider E. E., *The Semi-Sovereign People*, New York 1960 s. 71. Bachrach Peter & Baratz Morton S., *Power & Power. Theory & Practice*, Oxford University Press 1970. Naisten kannalta edellä kuvattua poliittisen järjestelmän mobilisointiharhaa voitaisiin nimittää käytännön politiikan miesnäkökulmaksi.

<sup>3</sup> Esim. Rule Krauss, W. (1974), Political Implications of Gender Roles: A Review of the Literature, *The American Political Science Review* LXVIII, 4 1706—23.

<sup>4</sup> Norjan osalta lähteet: FAD, De kongelike forbruker- og administrasjonsdepartement. Rundskriv P-12/77 22. 3. 1977. — Halsaa Beatrice, De kommunale likestillingsutvalgene. *Kjerringrät kvinnepolitisk tidsskrift* Nr 2-81, 1981 sekä henkilökohtainen kommunikaatio Beatrice Halsaan kanssa. — Islannin osalta tiedot on saatu Islannin valtakunnalliselta tasa-arvoneuvottelukunnalta (Jafnréttisráð) Reykjavíkista.

<sup>5</sup> Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen kunnissa, *Valtioneuvoston kanslian julkaisuja* 1979:4. — Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kirje 11. 2. 1981 kunnanhallituksille ja kuntainliittojen liittohallituksille, sisältää suosituksen sukupuolten tasa-arvon edistämisestä kuntasektorilla.

<sup>6</sup> Svenska kommunförbundet. Direktionssekreterariated Memorial 131—78, Jämställdhetskommittén. Dr. 55/79 mars 1979. Checklista kommunalt jämställdhetsarbete. — Svenska kommunförbundet Circular. 1977-10-7. 77.119, Landstingsförbundet 1977-09-29. AC 45/77, Jämställdhet mellan kvinnor och män i kommunal tjänst — Jämställdhet i kommuner och landsting. En enkätredovisning (sammanställning av enkät 1977-10-20). Kommunförbundet, Landstingsförbundet 1978-03-06. — KKA-UTREDNINGEN 1978-04-28. Inför jämställdheten 1978. Sammanställning av exempel ur myndigheters och verksamhetsredovisningar. Marie-Luise Ek. — KKA-UTREDNINGEN Rapport. Kommunförbundens insatser för ökad jämställdhet. Marie-Luise Ek. — KKA-UTREDNINGEN 1978-06-01. Anställda i kommuner och landsting 1977. Marie-Luise Ek.

<sup>7</sup> Ks. viite 3.

<sup>8</sup> Sinkkonen S. and Haavio-Mannila E. The impact of the women's movement and legislative activity of women APs on social development. *Women, Power and Political Systems*. Ed. by Margherita Rendel with the assistance of Georgian Aschworth. Groom Helm. London. 1981. — Sirkka Sinkkonen ja Elina Haavio-Mannila. Naisliikkeen heijastuminen kansanedustajien lainsäädäntötoiminnassa: mies- ja naiskansanedustajien 1907—1977 valtiopäivillä tekemien aloitteiden vertailu, *Politiikka* 2/1980, sivut 101—117. — sekä alustavat tulokset Helsingin ja Kuopion kaupunginvaltuustojen toimintaa koskevista tutkimuksista.

<sup>9</sup> Kanter Rosabeth, Moos. *Men and Women of the Corporation* Basic Books, Inc., New York, 1977.

<sup>10</sup> Haavio-Mannila Elina. »Sex Roles in Politics», *Research Reports, Institute of Sociology, University of Helsinki*, no. 139, 1970; also published in *Scandinavian Political Studies* 5 (1970): 209 — 39 — Elina Haavio-Mannila. »Changes in Sex Roles in Politics as an Indicator of Structural Change in Society, *Int. J. Sociology*, Vol. VIII, No 3, M. E. Sharpe, Inc., 1978b.

<sup>11</sup> Sinkkonen Sirkka. Women's increased political participation in Finland: Real Influence or pseudodemocracy? *Paper prepared for the ECPR Workshop on Women and Politics*, West Berlin 1977.

<sup>12</sup> Duverger Maurice. *Women and politics*, UNESCO 1955-Haavio-Mannila Elina. How Women become political actors, *Helsingin yliopiston sosiologian laitos. Working papers* N:o 6, 1978a.

<sup>13</sup> Haavio-Mannila Elina. The position of women in the Nordic countries in Allardt Erik et al. (eds). *Nordic Democracy*. Det Danske Selskab, Kobenhavn 1981.

<sup>14</sup> Eduards Maud. Kvinnorepresentation och kvinnomakt. *Stockholms Universitet Statsvetenskapliga Institutionen. Forskningsrapporter* 1980: 2, s. 88. — Martikainen Tuomo. Ikä ja sitoutuminen politiikkaan. Tutkimus eri ikäryhmien, erityisesti nuorten osallistumisesta v. 1975 valtiollisiin vaaleihin. *Kansalaiskasvatuksen keskus. Julkaisuja* 36. Helsinki, 1978.

<sup>15</sup> Ks. viite 11.

<sup>16</sup> Torild Skard. »Kvinnekupp» i kommunene, Gyndendal Norsk Forslag, Oslo, 1979.

<sup>17</sup> *Norjan osalta*: Halsaa Beatrice, De kommunale likestillingsutvalgene. *Kjerring-råt kvinnepolitisk tidsskrift* Nr 2-81, 1981. — Suomen osalta tiedot on kerätty kunnallisten tasa-arvotoimikuntien sihteereiltä.

<sup>18</sup> Firestone S. *The dialectic of Sex*. London Low and Brydone 1971. — Millet Kate. *Sexual Politics*, London 1971. — Auvinen Riitta. *Nainen miehen yhteiskunnassa*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 25. Helsinki 1977.

<sup>19</sup> Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen kunnissa, *Valtioneuvoston kanslian julkaisuja* 1979: 4.

<sup>20</sup> KKA-UTREDNINGEN Ek Marie-Louise. *Anställda i kommuner och landsting* 1977. 1: 6. 1978.

<sup>21</sup> Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan kuntajaoston aloitteesta on tekeillä seuranta-tutkimus tasa-arvotyöstä kuntatasolla tutkijoina Anita Haataja ja Tapio Pekkola. Sen tiedot on kerätty kyselylomakkeilla kesäkuussa 1982. Raportti valmistunee marras—joulukuussa 1982.