

*Juhani Salenius*

# SAMAPALKKAISUUSOHJELMAN KOKONAISARVIOINTI 2007–2010

Juhani Salenius  
Samapalkkaisuohjelman kokonaisarviointi 2007–2010

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:2

ISBN 978-952-00-3123-7 (nid.)  
ISBN 978-952-00-3124-4 (PDF)

ISSN-L 1236-2115  
ISSN 1236-2115 (painettu)  
ISSN 1797-9897 (verkkajulkaisu)

URN:ISBN: 978-952-00-3124-4  
<http://um.fi/URN:ISBN: 978-952-00-3124-4>

[www.stm.fi/julkaisut](http://www.stm.fi/julkaisut)  
Kustantaja: Sosiaali- ja terveysministeriö  
Kannen kuva: iStockphoto  
Taitto ja paino: Unigrafia Oy Yliopistopaino, Helsinki 2011

# TIIVISTELMÄ

## SAMAPALKKAISUUSOHJELMAN KOKONAISARVIOINTI 2007–2010

■ Tämä julkaisu on sosiaali- ja terveysministeriön koordinoiman samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointin 2007–2010 raportti. Siinä arvioidaan samapalkkaisuusohjelman kokonaisuuden onnistuneisuus ja vaikuttavuus. Arviointi kattaa samapalkkaisuusohjelman päätavoitteen ja kahdeksan eri osatavoitteen etenemisen. Keskeistä oli arvioida, mitä ohjelmassa on tehty ja onko toimenpiteillä saavutettu tuloksia.

Arviointi perustui 26 henkilöhaastatteluun ja runsaaseen tilastolliseen ja muuhun lähdeaineistoon. Ensimmäisen toimintakauden (2006–2007) loppuraportin huomiota on hyödynnetty tässä raportissa. Kokonaisarvioinnin toteutti ulkopuolinen ja riippumaton asiantuntija, Senior Advisor Juhani Salonius.

Samapalkkaisuusohjelman toimenpiteet sisältävät useimmat sukupuolten palkkaeroon vaikuttavat tekijät ja korjauskeinot. Osa tavoitteista ja toimenpiteistä liittyy suoraan palkkaan tai palkan määräytymiseen, osalla parannetaan erityisesti naisten työmarkkina-asemaa. Tavoitteissa onnistuminen edellyttää samanaikaista kehittämistä eri toimintaloikoilla. Pitkäjänteisen kehittämistyön perustaksi samapalkkaisuusohjelma on toteuttanut mittavia sukupuolten palkkaeroa koskevia tutkimus- ja kehittämishankkeita. Ohjelma on seurannut tiiviisti naisten ja miesten palkkaeron kehitystä ja koonnut sukupuolten palkkaeroon vaikuttavat toimijat yhteisen pöydän ääreen. Tämä on mahdollistanut samapalkkaisuustavoitteen jatkuvan arvioinnin ja toimenpiteiden tarkistamisen.

Kokonaisarviointi osoittaa, että naisten ja miesten keskimääräinen palkkaero on kaventunut arvioitavalla kaudella yhden prosenttiyksikön. Kehitysvauhti ei ole riittävä. Naisten ja miesten palkkaeroa ovat kaventaneet työ- ja virkaehtosopimusratkaisut, uusien analyttisten palkkausjärjestelmien käyttöönotto, tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tekeminen ja naisten eteneminen työuralla. Sukupuolten palkkaeroon on toistaiseksi ollut vain vähän vaikutusta naisten ja miesten työnjaon kehityksellä, perhevapaita koskevilla uudistuksilla ja määräaikaisten palvelussuhteiden määrän kehityksellä. Työmarkkinajärjestöt ovat avainasemassa useimpien samapalkkaisuusohjelman tavoitteiden edistämässä ja työpaikkatason toimenpiteet niiden toteuttamisessa.

Asiasanat: samapalkkaisuus, samapalkkaisuusohjelma, sukupuolten välinen tasa-arvo, sukupuolten välinen palkkaero, työelämän tasa-arvo

# SAMMANDRAG

## HELHETSBEDÖMNING AV LIKALÖNSPROGRAMMET 2007–2010

■ Den här publikationen är en rapport om en helhetsbedömning av likalönsprogrammet 2007–2010 som samordnades av social- och hälsovårdsministeriet. I rapporten bedöms hur lyckad och verkningsfull likalönsprogrammet har varit. I bedömningen utvärderas hurdan utvecklingen har varit med likalönsprogrammets huvudmål och åtta etappmål. En central uppgift var att bedöma programmets verksamhet och vad som har åstadkommit med åtgärderna.

Bedömningen baseras på 26 intervjuer och rikligt statistiskt och annat material. Iakttagelserna i slutrapporten för programmets första mandatperiod (2006–2007) har utnyttjats i den här rapporten. Helhetsbedömningen utfördes av en utomstående och oberoende sakkunnig Senior Advisor Juhani Salonius.

Likalönsprogrammets åtgärder omfattar de vanligaste faktorer som påverkar löneskillnaderna mellan könen samt korrigeringsmedlen. En del av målen och åtgärderna är direkt förknippade med lön eller lönebestämning, en del ska förbättra speciellt kvinnors arbetsmarknadsställning. För att målen ska uppnås krävs det samtidigt utvecklande på olika verksamhetssektorer. För att underlätta långsiktigt utvecklingsarbete har man inom likalönsprogrammet genomfört omfattande forsknings- och utvecklingsprojekt om löneskillnaderna mellan könen. Programmet har följt upp utvecklingen av löneskillnaderna mellan kvinnor och män och samlat runt samma bord aktörer som har inverkan på löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Detta har möjliggjort omgående bedömning av programmets mål och justering av åtgärderna.

Helhetsbedömningen visar att den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män har minskat under bedömningsperioden med en procentenhet. Utvecklingstakten har inte varit tillräckligt snabb. Löneskillnaden mellan kvinnor och män har minskats genom arbets- och tjänstekollektivavtal, införande av nya analytiska lönesystem, jämställdhetsplaner och lönekartläggningar och kvinnors avancemang i karriären. Åtgärder som tills vidare haft endast lite inverkan på löneskillnaden mellan könen är segregationsutveckling i arbetslivet, reformer som gäller familjeledigheter och utveckling av antalet tidsbegränsade anställningsförhållanden. Arbetsmarknadens organisationer spelar huvudrollen när det gäller främjandet av de flesta av likalönsprogrammets mål och arbetsplatsnivån när det gäller genomförandet av åtgärderna.

Nyckelord: jämställdheten i arbetslivet, jämställdhet mellan kvinnor och män, likalön, likalönsprogrammet, löneskillnaden mellan kvinnor och män

# SUMMARY

## OVERALL ASSESSMENT OF THE EQUAL PAY PROGRAMME 2007–2010

■ The present publication is a report of the overall assessment of the Equal Pay Programme 2007–2010 coordinated by the Ministry of Social Affairs and Health. It evaluates the success and effectiveness of the Equal Pay Programme. The assessment covers the progress made in terms of the Programme’s main goal and eight sub-goals. Focus was placed on the actions of the Programme and what has been achieved with the particular measures.

The assessment was based on 26 interviews and diverse statistical and other material. Also, observations of the evaluation report for the first term of the Programme (2006–2007) have been utilised in this report. The overall assessment was carried out by an external and independent expert, Juhani Salonius, Senior Advisor.

The measures of the Equal Pay Programme include most of the factors affecting the gender pay gap as well as the means to amend these issues. Some of the targets and measures are directly linked with pay or determination of pay and others relate to improvement of the status of women in the labour market. Success in achieving the goals requires that development is undertaken concurrently in different sectors. The Equal Pay Programme has laid foundations for long-term development work by carrying out extensive research and development projects focusing on the pay gap. The Programme has followed closely how the gender pay gap has developed and gathered together actors that have impact on the pay gap. This has enabled continuous evaluation of the goals set for the Programme as well as re-examination of the measures.

The overall assessment shows that the average gender pay gap has been bridged by one percentage unit during the evaluation period. The progress has not been fast enough. The factors that have narrowed the gender pay gap are collective agreements, introduction of new analytical pay systems, equality planning and pay surveys and career development of women. Measures, that so far have had only a little impact on the gender pay gap, include changes in gender segregation of occupations and professions, reforms on family leaves and development of the number of fixed-term employment contracts. The social partners play a key role in promoting most of the goals of the Equal Pay Programme, while the workplaces answer for implementing the measures.

Key words: **equal pay, equality at work, Equal Pay Programme, gender equality, gender pay gap**



# ESIPUHE

■ Tasa-arvoinen palkkaus on oikeudenmukaisen, laadukkaan ja tuottavan työelämän keskeinen tekijä. Naiset saavat keskimäärin huonompaa palkkaa kuin miehet. Sitkeän palkkaeron kaventamiseksi hallitus on toteuttanut vuodesta 2006 lähtien yhdessä työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa samapalkkaisuusohjelmaa. Suomi valtiona on sitoutunut muun muassa Kansainvälisen työjärjestön perussäännössä ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa periaatteeseen, että miehillä ja naisilla on oikeus samaan palkkaan samasta tai samanarvoisesta työstä. Ohjelman päätavoitteena on sukupuolten palkkaeron kaventaminen vähintään viidellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2015 mennessä laskettuna säännöllisen työajan ansioista.

Koska sukupuolten palkkaeroon vaikuttavia tekijöitä on monia, ohjelmaan on koottu erilaisia toimenpiteitä. Se sisältää palkka- ja sopimuspolitiikkaa, palkkausjärjestelmiä, työmarkkinoiden työnjakoa, naisten urakehitystä, työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmia, tilastointia sekä perheen ja työn yhteensovittamista ja yritysten yhteiskuntavastuuta koskevia tavoitteita ja toimia. Samapalkkaisuusohjelman käytäntönä on ollut ohjelman etenemisen jatkuva arviointi. Ohjelman ensimmäinen toimintakausi (2006–2007) on ollut itsearvioinnin kohteena ja se on raportoitu.

Samapalkkaisuusohjelman toisen toimintakauden loppupuolella korkean tason seurantaryhmä päätti, että ohjelman kokonaisarvioinnin tekee ulkopuolinen ja riippumaton arvioitsija. Kokonaisarvioinnilla haetaan vastausta kysymykseen, saavutetaanko ohjelman toimenpiteillä asetetut tavoitteet ja miten ohjelma on vaikuttanut. Arvioinnissa tuli ottaa huomioon samapalkkaisuusohjelmassa sovitut keskeiset indikaattorit ja sen tuli sisältää kaikkien tavoitteiden osalta havainnot, johtopäätökset ja suositukset.

Juhani Saloniuksen suorittama kokonaisarviointi antaa kattavan kuvan samapalkkaisuusohjelman pää- ja osatavoitteista. Kokonaiskuvan luomisessa on käytetty laajasti hyväksi asiantuntijoita sekä runsaasti tilasto- ja muuta lähdeaineistoa. Kokonaisarvioinnin tulos viittaa siihen, että naisten ja miesten palkkaero on kaventunut hitaammin kuin tavoitteen saavuttaminen edellyttää. Monissa osatavoitteissa on kuitenkin päästy eteenpäin.

Juhani Saloniuksen kokonaisarviointi antaa mainion työkalun arvioida samapalkkaisuusohjelman toimintaa: missä on onnistuttu ja missä lisäponnistukset ovat tarpeen. Arvioinnin evästyksiä hyödynnetään samapalkkaisuuden edistämisessä. Tehtävänsä mukaisesti korkean tason seurantaryhmän pyrkii varmistamaan tavoitteiden saavuttamisen ja päättää toimenpiteistä, jos tavoitteissa on jääty jälkeen.

Kiitän varatuomari, Senior Advisor Juhani Saloniusta tämän vaativan tehtävän haltuunotosta, syvällisestä asiantuntijuudesta ja huolellisesta, monipuolisesta arvioinnista. Juhani Salonius on omalla toiminnallaan vaikuttanut niin, että kokonaisarvioinnista on jo sen aikana sukeutunut kehittämisprosessi. Kiitän myös asiantuntijoita, jotka ovat antaneet arvokasta apua haastatteluin ja luovuttamalla lähdeaineistoa arvioitsijan käyttöön.

Pentti Arajärvi

Samapalkkaisuusohjelman korkean tason seurantaryhmän puheenjohtaja



# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	11
2	SAMAPALKKAISUUSOHJELMA.....	13
3	PÄÄTAVOITTEEN TOTEUTUMINEN.....	14
4	OSATAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN.....	17
4.1	Palkkausjärjestelmät .....	17
4.2	Segregaatio ja naisten urakehitys.....	19
4.2.1	Horisontaalinen segregaatio .....	19
4.2.2	Vertikaalinen segregaatio.....	24
4.3	Määräaikaistyö.....	27
4.4	Palkka- ja sopimuspolitiikka.....	29
4.5	Tilastojen ja tilastoyhteistyön kehittäminen.....	30
4.6	Tasa-arvosuunnitelmat .....	31
4.7	Perhe ja työ.....	33
4.8	Yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuu.....	35
4.9	Valvonta ja ohjeet .....	36



# I JOHDANTO

Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi sisältää päätavoitteen ja kahdeksan osatavoitteen etenemistä koskevan arvioinnin sekä johtopäätöksiä ja suosituksia jatkotoimenpiteiksi.

Raportissa todetaan, että naisten ja miesten palkkaeron supistuminen viidellä prosenttiyksiköllä vuodesta 2006 vuoteen 2015 on edennyt hitaammin, kuin tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi. Tavoitteen saavuttamista vaikeuttavat myös kansainvälisen talouden näkymien epävarmuus sekä valtion- ja kuntatalouden ongelmat, jotka heijastuvat palkkojen korotusvaraan sekä työmarkkinaneuvotteluissa että yritysten palkkapolitiikassa. Tavoitteen saavuttamista pidetään epätodennäköisenä.

Samapalkkaisuusohjelmassa on työmarkkinajärjestöjen toimenpiteillä tärkeä merkitys. Tämä johtuu samapalkkaisuustavoitteen vahvasta sidoksesta sopimuspolitiikkaan sekä työmarkkinajärjestöjen muista mahdollisuuksista edistää ja ohjata yrityksissä tapahtuvaa palkkapolitiikkaa.

Hyödyllisiksi samapalkkaisuustavoitteen kannalta on todettu sekä julkisella että yksityisellä sektorilla työn vaativuuteen, työsuoritukseen ja tulokseen perustuvat niin sanotut uudet palkkausjärjestelmät. Näiden käytön laajuus suhteessa asetettuihin tavoitteisiin riippuu siitä, miten järjestelmät määritellään. Kiistatonta on kuitenkin, että uusien palkkausjärjestelmien käyttö on merkittävästi lisääntynyt.

Työehtosopimusten sisältämien palkankorotusten rakenne on muuttunut merkittävästi viime vuosina. Paikallisten järjestelyvarojen suhteellinen osuus on merkittävästi kasvanut muihin palkankorotuseriin verrattuna. Työpaikoilla tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää myös näitä paikallisia korotuseriä jaettaessa.

Samapalkkaisuusohjelmassa yhdeksi tavoitteeksi on asetettu tasa-ammateissa (naisia/miehiä on 40–59 % ammatissa työskentelevistä) toimivien osuuden nousu viidennekseen vuonna 2012. Sukupuoleen perustuva työmarkkinoiden eriytyminen ei kuitenkaan ole merkittävästi muuttunut tarkastelujaksolla. Mikään ei myöskään viittaa siihen, että tavoite tultaisiin saavuttamaan.

Muista osatavoitteista todettakoon lyhyesti, että naisten eteneminen vaativimpiin johtotehtäviin on edennyt viidessä vuodessa tasolta 28 prosenttia tasolle 33 prosenttia vuonna 2009. Varsin haasteellisenä voidaan silti pitää tavoitetta saavuttaa 50 prosentin taso vuonna 2020.

Määräaikaisten palvelussuhteiden osuus on pienentynyt sekä naisilla että miehillä. Erot julkisen ja yksityisen sektorin välillä ovat edelleen huomattavan suuret. Kun naisia oli määräaikaisissa töissä julkisella sektorilla 23,2 prosenttia vuonna 2009, oli vastaava luku yksityisellä sektorilla 14,6 prosenttia.

Samapalkkaisuusohjelmaan ei ole sisällytetty määräaikaista työ- tai virkasuh- teita koskevia lukumääräisiä tavoitteita.

Palkkatilastojen tasolle on määritelty tavoitteeksi riittävä erittelevyys siten, että niiden avulla voidaan seurata sukupuolten palkkaerojen kehitystä. Vuoden 2010 lopulla julkaistu sukupuolten välisiä palkkaeroja koskeva Palkansaajien tutkimuslaitoksen, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen ja Tilastokeskuksen kattava tutkimus osoittaa, että tilastoaineistoista on saatavissa vaativaankin tutkimuskäyttöön tarvittavat tiedot.

Tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia ei ole laadittu siinä laajuus- dessa kuin tasa-arvolaki edellyttää. Työmarkkinajärjestöjen tulisi tehostaa näihin liittyvää tiedottamista, neuvontaa ja opastusta kattavuuden ja laadun parantamiseksi.

Perhevapaiden käytön osalta todetaan, että miesten osuus perhevapaiden käytössä on hitaassa kasvussa ja että miehiä tulisi kannustaa perhevapaiden käyttöön nykyistä enemmän. Perhepoliittisten uudistusten vaikutuksia tulisi vertailla eri maissa saatuihin kokemuksiin.

Yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuun raportointiin toivotaan suku- puolten tasa-arvoon ja samapalkkaisuuteen liittyviä suosituksia niitä valmis- televilta tahoilta.

Tasa-arvolainsäädännön toteuttamiseen ja valvontaan erityisesti samapalk- kaisuusohjelman kannalta tarkasteltuna viitataan lopuksi vielä työmarkkina- järjestöjen keskeiseen asemaan.

Tasa-arvoasioiden viranomaistoimintojen organisointia pidetään tietyiltä osin epätarkoituksenmukaisina. Raportissa kannatetaan valtioneuvoston tasa- arvoselonteossa olevia linjauksia tasa-arvoyksikön statuksen nostamisesta ja syrjintälautakunnan ja tasa-arvolautakunnan yhdistämisestä raportissa tode- tuilla perusteilla.

## 2 SAMAPALKKAISUUSOHJELMA

Maan hallitus hyväksyi helmikuussa 2006 samapalkkaisuusohjelman, jonka päätavoitteena on, että naisten ja miesten välinen palkkaero kaventuu noin 20 prosentista vähintään viidellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2015 mennessä, säännöllisen työajan ansioista laskettuna.

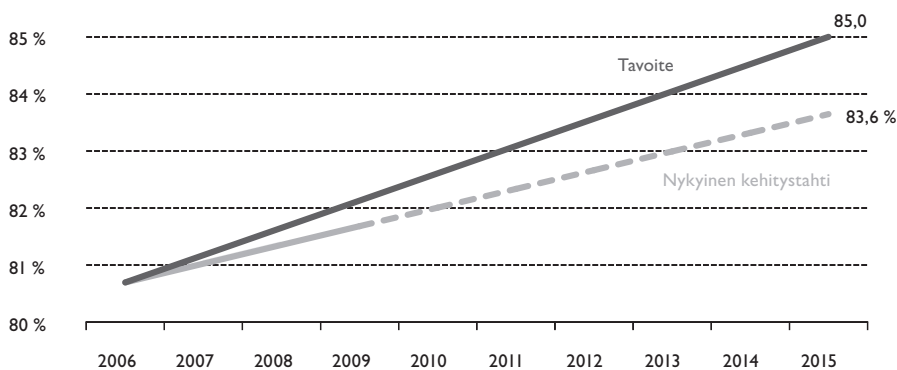
Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointin tehtävänä on ollut laatia kokonaisarvio ohjelman onnistuneisuudesta ja toimintatavoista. Arviossa käsitellään edellä todettua päätavoitetta ja sen kahdeksaa osatavoitetta.

### 3 PÄÄTAVOITTEEN TOTEUTUMINEN

Valtiovarainministeriön tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta on käsitellyt päätavoitteen toteutumista sekä työehtosopimusten vaikutusta tavoitteen toteutumiseen. Tarkastelu perustuu Tilastokeskuksen ansiotasaindeksiin 2007–2009.

Naisten ja miesten ansiotasojen ero on kaventunut yhden prosenttiyksikön kyseessä olevana tarkastelujaksona vuoden 2006 viimeisestä neljänneksestä vuoden 2009 viimeiseen neljännekseen. Kansainväliset talouden epävarmuustekijät sekä eräissä EU-maissa ilmenneet vakavat rahoitusongelmat heijastuvat ja vaikuttavat myös jatkossa Suomen taloudelliseen tilanteeseen. Kun lisäksi otetaan huomioon julkisen talouden kestävyysvaje sekä muut talouden ongelmat, heijastuu tämä väistämättä myös työmarkkinaratkaisujen taloudelliseen liikkumavaraan. Samat ongelmat heijastuvat silloin myös sellaisiin palkkaratkaisuihin tai muihin kustannuksia aiheuttaviin toimenpiteisiin, joilla pyritään edistämään samapalkkaisuohjelman toteuttamista. Palkkaerojen supistuminen saattaa jopa hidastua nykyisestä vauhdista, joka nykyisellään ei johtaisi asetettuun tavoitteeseen vuonna 2015.

Palkkaeroja supistavasti sen sijaan vaikuttavat analyttisten ja muiden niin sanottujen uusien palkkausjärjestelmien käyttöönotto samoin kuin työehtosopimuksissa yleistyneiden yrityskohtaisten järjestelyerien hyödyntäminen myös tasa-arvoisen palkkauksen edistämiseen.



KUVA: Naisten säännöllisen työajan keskiansio miesten keskiansiosta

Lähde: Ansiotasaindeksi 2010, 3. vuosineljännes

**Johtopäätös:** Mikäli palkkaeron kaventuminen jatkuisi seurantakauden jäljellä olevina vuosina nykyistä tahtia, ei tavoitetta palkkaeron supistumisesta 15 prosenttiin tulla saavuttamaan. Tasaisella kehitysvauhdilla palkkaero supistuisi noin kolme prosenttiyksikköä eli 16–17 prosenttiin vuoteen 2015. Monista epävarmuustekijöistä johtuen tämäkin arvio voi osoittautua liian toiveikkaaksi.

Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta (Tukuseto) on tarkastellut kehitystä myös erikseen yksityisen sektorin, kunta-alan, valtion ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon osalta. Ansiotasoerot kaventuivat ajanjaksona IV/2006–IV/2009 sektoreittain seuraavasti:

	prosenttiyksikköä
Yksityinen sektori	2
Kunta-ala	1
Valtiosektori	2
Evankelis-luterilainen kirkko	1

Yleisenä johtopäätöksenä on todettu, että kaikilla sektoreilla voidaan arvioida naisten sopimuspalkkojen kohonneen miesten sopimuspalkkoja nopeammin edellisen ja kuluvan neuvottelukierroksen aikana. Palkkaeroa ovat kaventaneet sekä työehtosopimukseen kirjatut, toteutuneet toimenpiteet että rakennetekijät. Selvityksessä kuvataan sopimuskausia, sopimuskorotuksia ja tasa-arvo- ja vastaavia eriä. Sitä vastoin muiden tekijöiden vaikutusta palkkoihin ja niiden kehitykseen ei ole erikseen analysoitu. Esimerkiksi rakennemuutosten, palkkausjärjestelmien uudistamisen tai muiden tekijöiden vaikutusta palkkaerojen kaventumiseen ei ole selvitetty. Niinpä vastausta vaille jää esimerkiksi se, että vaikka yksityisellä sektorilla sopimusjaksolla 2007–2010 vain yhdellä toimialalla sovellettiin tasa-arvoerää (0,3 %), oli palkkaeron kaventuminen kuitenkin kaksi prosenttiyksikköä.

Valtiolla oli virastoissa sovellettavana paikalliseriä ja kehittämiseriä, jotka eivät olleet varsinaisia tasa-arvoeriä, mutta joiden suuntaamisessa palkan- korotuksiin tuli ottaa huomioon myös naisten ja miesten palkkatasa-arvon parantaminen. Valtiosektorilla palkkaeron kaventuminen oli kaikkiaan samaa tasoa kuin yksityisellä sektorilla.

Kunta-alalla oli nyt kysymyksessä olevista eri sektoreista eniten panostettu varsinaisiin samapalkkaisuuseriin, vuonna 2008 keskimäärin 1,6 prosenttia ja vuonna 2009 0,5 prosenttia. Hieman erikoiselta vaikuttaa se, että kunta-alalla naisten ja miesten palkkaerot kaventuivat silti vain yhden prosenttiyksikön. Kun asiaa on tarkemmin jälkeinpäin selvitetty, on käynyt ilmi, että kuukausipalkkaisten osalta palkkaerojen kaventumisluku on 1,7 prosenttia. Siinä palkkausmuodossa valtaosa kuntien palveluksessa olevista työskenteleekin.

Kirkon sopimukseen ei sisällynyt vertailukaudella erityisiä samapalkkaisuuseriä. Silti naisten ja miesten palkkaero kaventui yhdellä prosenttiyksiköllä. Osaksi tätä kehitystä lienee edesauttanut vuonna 2007 käyttöön otettu uusi palkkausjärjestelmä, josta raportissa on maininta, vaikkakaan uudistuksen vaikutuksia ei määrällisesti ole kuvattu.

**Suositus:** Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan arviota sopimuskorotusten vaikutuksesta naisten ja miesten palkkaeroon tulisi kehittää siten, että erilaisten palkankorotuserien vaikutus palkkaeron kehitykseen kävisi nykyistä paremmin selville.

On syytä panna merkille paikallisten järjestelyvarojen suhteellisen osuuden merkittävä kasvu. Yksityisellä sektorilla on vuosina 2009 ja 2010 solmittujen työehtosopimusten palkkaratkaisuissa sovittu paikallisista eristä, joiden määrä on ollut noin 30 prosenttia palkankorotusten määrästä. Myös julkisella sektorilla on erilaisten paikallis- tai järjestelyerien määrä ollut merkittävä.

Aiempien vuosien tulopoliittisten sopimusten yhteydessä sovittiin vaihtelevasti tasa-arvoeristä, jotka sovittujen laskentasääntöjen perusteella johtivat naisvaltaisilla aloilla muita korkeampiin palkankorotuksiin. Samassa yhteydessä oli tapana sopia jaettavan erän jakoperiaatteista tarkoituksin, että rahamäärä palvelisi tasa-arvoisen palkkauksen tavoitteita. Tarkasteltaessa naisten ja miesten ansioiden kehittymistä vuodesta 2000 vuoteen 2006, tapahtui naisten ansiotasossa muutos 80,6 prosentista 80,9 prosenttiin suhteessa miesten ansiotasoon. Palkkaerot olivat siis kaventuneet vain 0,3 prosenttia kuudessa vuodessa tulopoliittisten sopimusten tasa-arvoeristä huolimatta. Voidaan tietysti esittää oletuksia siitä, mikä kehitys olisi ollut ilman mainittuja eriiä. Olisiko se ollut jopa negatiivinen? Tässä yhteydessä voidaan vain toistaa se, että monet seikat vaikuttavat lopputulokseen ja että tasa-arvoerät ovat vain yksi tekijä monista.

Työmarkkinoiden sopimuspolitiikassa tapahtui vuonna 2007 linjanveto, jonka seurauksena työehtosopimusneuvottelut käydään liittokohtaisesti. Samanaikaisesti paikallisten korotusten osuus on kasvanut, mikä merkitsee uutta tilannetta tasa-arvoisen ja oikeudenmukaisen palkkauksen edistämisessä. Huomio kiinnittyy tällöin paikallisten erien tulevaan käyttöön ja siihen, missä määrin ja millaisella painoarvolla tasa-arvo otetaan huomioon palkankorotuseriä jaettaessa.

Niillä työpaikoilla, joissa lain edellyttämä tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus on asianmukaisesti tehty, on periaatteessa hyvät lähtökohdat myös tasa-arvoisen palkkapolitiikan toteuttamiselle. Elinkeinoelämän Keskusliiton vuonna 2008 suorittaman kartoituksen mukaan yrityksillä on tarvetta käyttää yrityskohtaisia korotuseriä myös tasa-arvosuunnitelmien toteuttamiseksi. Kun paikallisia eriiä sovelletaan usein myös niin sanottujen uusien palkkausjärjestelmien käyttöönotossa ja ylläpidossa, vaikuttavat näissä yhteyksissä suoritettujen palkantarkistukset tasa-arvoisen palkkapolitiikan kannalta myönteisesti.

Se, missä määrin työmarkkinajärjestöt pitävät tarpeellisena työehtosopimusten palkantarkistuksia koskevissa määräyksissä tai soveltamisohjeissa ottaa kantaa paikallisten erien käyttötarkoituksiin tai muuten ohjata niiden käyttöä, on osapuolten itse arvioitava alojen palkkausjärjestelmät ja muut olosuhteet huomioiden.

Päätavoitteen toteutumisen kannalta avainasemassa ovat niin sanottujen uusien palkkausjärjestelmien edistäminen sekä työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten hyödyntäminen paikallisia palkankorotuseriä jaettaessa. Näitä ja muita samapalkkausohjelman osatavoitteita käsitellään jäljempänä tarkemmin.



## 4 OSATAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

### 4.1 PALKKAUSJÄRJESTELMÄT

Samapalkkaisuusohjelman tavoitteena on tukea palkkausjärjestelmien kehitystä naisten ja miesten samapalkkaisuuden edistämiseksi sekä työmarkkinaosapuolten kesken että kolmikantayhteistyönä siten, että vuonna 2015 palkansaajista noin kolme neljäsosaa on ajan tasalla olevien, kannustavien ja oikeudenmukaisten palkkausjärjestelmien piirissä. Tavoitteena on myös mahdollistaa työn vaativuuden arviointi yhtenäisten vertailuperusteiden ja tietopohjan avulla nykyistä laajemmin eri ammateissa ja tehtävissä.

Ajan tasalla olevia, kannustavia ja oikeudenmukaisia palkkausjärjestelmiä luonnehditaan eri tavoin eikä tarkkaa määritelmää ole myöskään samapalkkaisuusohjelman yhteydessä sovittu. Ahtaimman määritelmän mukaan ne sisältävät analyttiset menettelytavat sekä työn vaativuuden että henkilökohtaisen pätevyyden ja työsuorituksen arvioimiseksi. Väljimmillään ne on määritelty sanallisiksi kuvauksiksi palkkaryhmiin sijoittelun perusteista. Arviota siitä, miten laajasti yllä mainitussa tavoitteessa todettuja palkkausjärjestelmiä on käytössä, ei voida pätevästi esittää, koska yhtenäiset määritelmät ovat sopimatta. Etenkin yksityisen sektorin työmarkkinaosapuolten näkemykset ovat tässä kysymyksessä etäällä toisistaan, mikä osaltaan johtuu juuri mainituista seikoista.

Jonkinlaisen lähtökohdan kehityksen arvioimiselle muodostaa kuitenkin Tilastokeskuksen työolotutkimus (Lehto ja Sutela 2008), jossa haastateltavilta palkansaajilta kysytään muun muassa heihin sovellettavia palkkausjärjestelmiä. Vuonna 2008 tutkimuksessa yksityisellä sektorilla työskentelevistä 41 prosenttia ilmoitti olevansa työn vaativuuden arvioinnin sisältävän palkkausjärjestelmän piirissä. Kunta-alalla vastaava luku oli 47 prosenttia ja valtiolla 86 prosenttia.

Sellaisen palkkausjärjestelmän piirissä, johon kuului henkilökohtainen työsuorituksen arviointi, oli saman tutkimuksen mukaan yksityisellä sektorilla 36 prosenttia, kunta-alalla 38 prosenttia ja valtiolla 83 prosenttia vastanneista.

Tilastokeskuksen työolotutkimuksen jälkeen on kuitenkin tapahtunut merkittävää kehitystä niin sanottujen uusien palkkausjärjestelmien levinneisyydessä. Valtio on nykyään kokonaisuudessaan näiden palkkausjärjestelmien piirissä, kunta-alalla on myös sovittu kattavasti niiden asteittaisesta käyttöönotosta ja myös yksityisellä sektorilla niiden käyttö on lisääntynyt. Huomiota kiinnittää kuitenkin ero, joka on työnantajien arvioissa verrattuna palkansaajien antamiin haastattelutietoihin. Työnantajien arvion mukaan soveltaminen on kattavampaa kuin palkansaajien mielestä, mikä viittaa joko

tiedonkulun ongelmiin tai siihen, että yhteistoiminta palkkausjärjestelmien ylläpitämisessä ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

**Johtopäätös:** Luotettavia tietoja niin sanottujen uusien palkkausjärjestelmien piirissä olevien palkansaajien osuudesta ei ole saatavilla. Osittain tähän vaikuttaa se, että käsitettä ei ole riittävän selkeästi määritelty. Edistymistä tiedetään kuitenkin tapahtuneen monilla aloilla viime vuosina. Palkansaajien suhteellista osuutta koskevan tavoitteen, noin kolme neljäsosaa ajan tasalla olevien, kannustavien ja oikeudenmukaisten palkkausjärjestelmien piirissä vuonna 2015 saavuttaminen, riippuu siitä, miten palkkausjärjestelmät määritellään.

**Suositus:** Samapalkkaisuusohjelmassa edustettuna olevien tahojen tulisi määritellä, mitkä kriteerit "ajan tasalla olevan, kannustavan ja oikeudenmukaisen palkkausjärjestelmän" tulee täyttää.

**Suositus:** Tulee huolehtia siitä, että henkilöstö, johon palkkausjärjestelmiä sovelletaan, on tietoinen sovellettavasta palkkausjärjestelmästä ja sen perusteista.

Palkansaajien tutkimuslaitoksen, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen ja Tilastokeskuksen tutkimushanke – Samapalkkaisuus, tasa-arvo ja uudet palkkausjärjestelmät (SATU) – julkistettiin 15.12.2010 (sosiaali- ja terveystieteiden selvityksiä 2010:25). Siinä on tutkittu palkkausjärjestelmien vaikutusta naisten ja miesten palkkaeroihin. Aineistosta voidaan poimia muun muassa seuraavia havaintoja:

1. Palkkausjärjestelmät lisäävät palkkauksen läpinäkyvyyttä.
2. Palkkausjärjestelmämuutosten ja sukupuolten välisellä palkkaerojen kaventumisella on selkeä yhteys.
3. Sukupuolten väliset palkkaerot ovat kaventuneet selkeimmin tulojakauman yläpäässä.
4. Vähemmän vaativissa tehtävissä palkkaeron kaventuminen on ollut vähäistä.
5. Työtehtäviin valikoituminen (segregaatio) vaikuttaa edelleen palkkaeroihin.
6. Luottamus palkkausjärjestelmään syntyy yhteistyön ylläpitämisellä.
7. Järjestelmien vaikutuksen tutkiminen vaatii pitkäaikaista seurantaa.

**Johtopäätös:** Työn vaativuuden ja työsuorituksen arvioon perustuvilla niin sanotuilla uusilla palkkausjärjestelmillä on toistaiseksi ollut naisten ja miesten palkkaeroa kaventava vaikutus etenkin tulojakauman yläpäässä.

**Suositus:** Niin sanottujen uusien palkkausjärjestelmien käyttöönottoa tulee edistää asianomaisten työmarkkinajärjestöjen tuella.

**Suositus:** Niin sanottujen uusien palkkausjärjestelmien vaikutusta naisten ja miesten palkkaeron kehitykseen tulee edelleen tutkia riittävän kattavien tulosten ja kehittämiskeinojen löytämiseksi.

Aalto-yliopiston Teknillisessä korkeakoulussa on vireillä hanke, jossa tavoitteena on kehittää siihen osallistuvien organisaatioiden (16–20) palkkausjärjestelmiä siten, että ne huomioivat tasa-arvoisen palkkauksen. Hankkeen nimi on: ”Työn vaativuuden sekä pätevyuden ja suoriutumisen arvioinnin toimivuus Suomessa”. Jää nähtäväksi, missä määrin tästä hankkeesta aikanaan selviää sukupuoleen perustuvien stereotyyppien vaikutus palkkausjärjestelmien käytännön soveltamiseen. Tämä niin kutsuttu TAPAS-hanke valmistuu suunnitelmien mukaan vuoden 2011 lopulla.

Mikäli edellä mainitusta hankkeesta ei löydy riittävää vastausta työn- ja pätevyysluokitusjärjestelmiin mahdollisesti kätkeytyvistä sukupuoleen perustuvista stereotyyppioista, kannattaisi asiaa tutkia erikseen. Asian selvittämisellä on merkitystä työn vaativuuden arvioimisen kannalta, kun pyritään mahdollisimman objektiiviseen vertailuun eri töiden ja tehtävien kesken.

**Suositus:** Tulisi selvittää sellaisen tutkimusprojektin edellytyksiä, jossa pyrittäisiin selvittämään, liittyykö palkkausjärjestelmiin sukupuoleen perustuvia stereotyyppisiä arvostustekijöitä.

## 4.2 SEGREGAATIO JA NAISTEN URAKEHITYS

**Tavoite:** Järjestöjen ja hallituksen yhteistoimin kehitetään perus- ja ammatillisen koulutuksen ja työn sisältöjä ja urakehityksen mahdollisuuksia siten, että tyypillisesti nais- ja miesenemmistöisillä aloilla saadaan aikaan molempien sukupuolten kannalta vetovoimaisempi ympäristö. Tässä tarkoituksessa jatketaan ja ylläpidetään tutkimustoimintaa sekä painotetaan koulutuksen ja työelämän kehittämistoimia tutkimustuloksia vastaavasti. Tavoitteena on, että segregatio vähenee siten, että tasa-ammateissa toimivien osuus, joka vuonna 2002 oli 16 prosenttia, olisi vuonna 2012 viidesnes kaikista palkansaajista.

Tasa-ammatti määritellään seuraavasti: naisia/miehiä on 40–59 prosenttia ammatissa työskentelevistä. Segregatiota tarkastellaan sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Ensin mainitulla tarkoitetaan naisten ja miesten sijoitumista eri aloille ja eri tehtäviin. Jälkimmäisessä tarkastellaan hierarkkisia seikkoja kuten urakehitystä ja asemaa työyhteisössä.

### 4.2.1 Horisontaalinen segregatio

Samapalkkaisuusohjelmassa todetaan: ”On todennäköistä, että ammatillisen suuntautumisen sukupuoliero muuttuu tulevaisuudessa vain hitaasti”. Valitettavasti tilastoaineisto tukee tätä vahvasti. Viimeisin kattava tilasto on vuodelta 2008.

Muutos tasa-ammateissa olevien naisten ja miesten osuudessa on ollut vähäinen vuodesta 2004 vuoteen 2008. Kun kaikista palkansaajista Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan oli tasa-ammateissa 13,53 prosenttia vuonna 2004, oli vastaava luku 13,18 prosenttia vuonna 2006 ja 13,59 prosenttia vuonna 2008. Toisin sanoen mitään merkittävää muutosta ei

tapahtunut neljässä vuodessa. Kuitenkin naisten osuus oli tasa-ammateissa hieman kasvanut: 12,90 prosentista 13,52 prosenttiin.

Mikäli samapalkkaisuusohjelman käynnistämisen yhteydessä tehtyjen arvioiden perusteissa ei olisi tapahtunut muutosta vuoden 2002 jälkeen, olisi kehitys vieläkin huolestuttavampi: tasa-ammateissa olevien palkansaajien osuus olisi lähtöarvioon verrattuna pudonnut noin 3 prosenttiyksikköä ajanjaksona 2002–2008. Ilmeisesti näin suurta pudotusta ei kuitenkaan ole tapahtunut. Arviointiprosessissa on käynyt selville, että vuotta 2002 koskeva luku (16 %) ei ole Tilastokeskuksen tuottama luku, vaan on perustunut sellaiseen laskentatapaan, joka ei ole toistettavissa tasa-arvoyksikössä. Se ei ole yhteismitallinen Tilastokeskuksen vuodesta 2004 alkaen toimittaman seuranta-aineiston kanssa. Todellinen tasa-ammattaja koskeva prosenttiluku vuonna 2002 on ollut selvästi alempi, todennäköisesti noin 13 prosenttia, mikä merkitsee sitä, että 20 prosentin tavoite on perustunut virheelliseen arvioon lähtötilanteesta.

Segregaation ominaispiirteet ovat vakiintuneita myös tarkasteltaessa erityyppisiä koulutusaloja. On selvää, että valinnat heijastuvat aikanaan myös ammatteihin ja toimialoihin. Ammattiin johtavan koulutuksen saanut henkilö ei myöskään helposti vaihda ammattia tai ammattialaansa muuksi, vaikka saatavilla olevat taloudelliset edut olisivat paremmat. Eräät tutkijat ilmaisevat asian siten, että hankittu ammatti on osa henkilön identiteettiä, joten uran vaihtoa ei pidä tarkastella yksinomaan palkan perusteella. Myös muut motivaatiotekijät ovat vaikuttamassa valintoihin.

Tilastokeskuksen koulutustilastosta ilmenee, että vuonna 2003 jakautuivat ammatilliset tutkinnot tekniikan ja liikenteen alalla naisten ja miesten kesken seuraavasti: naiset 14 prosenttia ja miehet 86 prosenttia. Vuonna 2007 olivat vastaavat luvut: naiset 16 prosenttia ja miehet 84 prosenttia. Sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalla ammatillisia tutkintoja suoritettiin vuonna 2003 seuraavasti: naiset 91 prosenttia ja miehet 9 prosenttia. Vastaavat luvut vuonna 2007 olivat: naiset 90 prosenttia ja miehet 10 prosenttia. Tilanne ammattikorkeakouluissa suoritettujen tutkintojen ja yliopistoissa suoritettujen tutkintojen osalta on perusasetelmaltaan samankaltainen.

Yleinen koulutustaso on maassamme tunnetusti korkea, mutta uusi piirre on naisten nopeasti kasvava osuus ammattikorkeakoulu- ja korkeakoulututkintojen määrässä miehiin verrattuna. Sama ilmiö näkyy ylioppilastutkinnon suorittaneiden jakautumassa. Tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa segregaation lieventymistä, vaan eri toimialoilla kehitys vaihtelee. Esimerkiksi teknillisteollisten alojen korkeakoulututkintojen suorittajista 20 prosenttia oli naisia vuonna 2001 ja 26 prosenttia vuonna 2007. Segregaatio siis lieveni kuudella prosenttiyksiköllä kyseisellä miesenemmistöisellä alalla. Päinvastainen kehitys oli havaittavissa lääketieteellisissä tutkinnoissa. Vaikka niissäkin tapahtui naisten osuuden kasvua, niin tällä jo ennestään naisenemmistöisellä koulutusosalalla segregaatiokehitys oli negatiivinen, koska tutkintojen jakautuminen ”vinoutui”

entisestään sukupuolten osuuden kannalta tarkasteltuna. Onko tämä kehitys kaikilta osin kielteistä, on kokonaan toinen kysymys. Asiaa tarkastellaan tässä yksinomaan segregaaation lieventämistä koskevan tavoitteen kannalta.

Vaikuttaa siltä - tätä tukevat myös eräät koulutustilastot – että naiset hakeutuvat jossakin määrin perinteisille miesten aloille, mutta miesten hakeutuminen tyypillisille naisten aloille on korkeamman kynnyksen takana, joskin sitäkin esiintyy. Mielenkiintoista olisikin tarkemmin selvittää segregaa-tion kehitystä erikseen naisenemmistöisten ja erikseen miesenemmistöisten alojen osalta ja arvioida kehityksen hyviä ja huonoja puolia alakohtaisesti. Keskimääräisellä kaikkia aloja koskevalla segregaatiluvulla ei ole kovin suurta merkitystä ilman tarkempaa alakohtaista tarkastelua.

Kuten edellä on todettu, segregaa-tion lieventäminen on keskimäärin sujunut heikosti. Tulevien valintojen, koskivatpa ne koulutusta tai ammat-tia, perusteet syntyvät pitkän ajan kuluessa, osittain jo varhaislapsuudessa. Käsitukset ”naisten töistä” ja ”miesten töistä” muokkautuvat varhain ja pe-rinteisten roolimallien mukaista käyttäytymistä ruokkii lisäksi läpi elämän jokapäiväinen mediatulva. Ennakkoluuloton käsitys tasa-arvosta käy tässä median ”valtavirrassa” epäsuhtaista kamppailuaan. Sen vastapainoksi ei riitä julkisen hallinnon ja lainvalmistelun tasa-arvopyrkimysten valtavirtaistami-nen tai sukupuolivaikutusten arviointi – näitä tärkeitä toimintoja mitenkään aliarvioimatta.

**Suositus:** Käynnistetään tutkimusohjelma, jossa eri tieteenalojen yhteis-työnä selvitetäisiin mahdollisimman kattavasti sekä näkyvän että piilovai-kutteisen sukupuoleen perustuvan stereotyyppisen informaation määrä ja vaikutus ihmisiin heidän eri elämänvaiheissaan.

Opettajien koulutukseen ei toistaiseksi ole laajassa mitassa liitetty segregaa-tion lieventämiseen liittyvää sisältöä. Helsingin yliopistossa on vuonna 2008 alkanut kolmivuotinen hanke ”Tasa-arvo- ja sukupuolitietoisuus opettajan-koulutuksessa” (TASUKO). Se tähtää yliopistojen suomen- ja ruotsinkielisen lastentarhanopettajan-, luokanopettajan-, aineenopettajan-, erityisluokanopet-tajan- ja opinto-ohjaajakoulutuksen kehittämiseen mainitun aihepiirin osalta. Hanke sisältää monipuolisen tutkimusohjelman ja toteutetaan yhteistyössä muun muassa Turun, Tampereen ja Lapin yliopistojen kanssa.

Lukuisia muitakin segregaa-tion purkamiseen tai lieventämiseen tähtäviä tutkimuksia, selvityksiä tai toimenpideohjelmia on toteutettu viime vuosina. Niiden ongelmana on yleensä se, että ne ovat hyvin hidasvaikutteisia, koska pohjimmiltaan liikutaan asennetasolla. Sitä paitsi nykyisten peruskoululaisten koulutusvalinnat näkyvät työelämässä vasta vuosien kuluttua. Perinteisistä poikkeavat uravalinnat ovat edelleen melko vähäisiä etenkin miesten kohdalla, kuten edellä on todettu.

Mainittakoon segregaatioon liittyvistä toimenpiteistä ja hankkeista vielä seuraavaa:

Ammatillisen segregaatian tilastollista seuranta on parannettu (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:26). Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti yhdessä opetushallituksen ja tasa-arvovaltuutetun kanssa hankkeen ”Segregaation purkamisen portaat”, jossa perustettiin lukioihin ja ammatillisiin oppilaitoksiin tasa-arvotyön yhdyshenkilöverkosto, ja jossa pyrittiin varmistamaan, että oppilaitokset ovat tehneet toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman. Hankkeen tavoitteena oli lisäksi tuottaa segregaatian purkua ja toiminnallista tasa-arvosuunnittelua tukeva täydennyskoulutusaineisto ja tuottaa tasa-arvosuunnittelun tukimateriaalia tietoverkkoon. Nämä toimet ovat edenneet suunnitelmien mukaisesti.

Verkkosivuille on myös toimitettu sosiaali- ja terveysministeriön VETO-ohjelman ja työmarkkinajärjestöjen varoin ammattimuotokuvia ei-tyypillisen valinnan tehneistä eri ammateissa toimivista henkilöistä. VETO-ohjelma käynnistettiin tarkoituksena lisätä työelämän vetovoimaisuutta ja työ- ja toimintakykyä ja toteutettiin vuosina 2003–2007. Ohjelmassa sovellettiin myös menestyksellä Internetin suomaa mahdollisuuksia tiedon jakamisessa. Näitä kokemuksia tulisi hyödyntää tasa-arvoasioiden markkinoinnissa myös jatkossa.

Segregaation purku (SEPU) -teematyöhanke kokosi vuonna 2007 yhteensä 13 segregaatian purkuhanketta ja niihin liittyviä hyviä käytäntöjä.

Samapalkkaisuusohjelma on järjestänyt vuonna 2009 työpajan ja korkean tason seminaarin segregaatista. Niissä tarkasteltiin eri toimijoiden roolia ja mahdollisuuksia vaikuttaa koulutus- ja ammatinvalintoihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön syyskuussa 2009 asettaman ja vuoden 2010 lopulla työnsä päättäneen segregaatian lieventämistyöryhmän ehdotuksiin sisältyy muun muassa, miten opetuksen ja koulutuksen avulla voitaisiin vähentää segregatiota kouluissa ja työelämässä.

Työryhmä teki työnsä aikana esityksen myös perusopetuksen niin sanotulle tuntijakotyöryhmälle 16.4.2010. Siinä esiteltiin sukupuolen mukaisen segregaatian lieventämiseen tähtäviä ehdotuksia, jotka tulisi ottaa huomioon perusopetuksen uudistusten yhteydessä. Asialla ei juuri tässä vaiheessa ole enää erityistä merkitystä, koska perusopetuksen uudistushanke kaatui vuoden 2010 lopussa poliittisiin erimielisyyksiin.

Segregaation lieventämistyöryhmän mietintöön sisältyi ehdotuksia muun muassa koulutuksen kehittämisestä, arvioinnista ja laatukriteereistä sekä opetussuunnitelman perusteista. Miten ja missä muodossa segregaatian purkamista koskevat tavoitteet niissä jatkossa otetaan huomioon, jää nähtäväksi.

Työryhmä esittää ansiokkaasti opinto-ohjaukseen liittyviä tehostamistoimia sekä ja tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämistä. Voidaan myös yhtyä työryhmän näkemykseen siitä, että oppilaiden ja opiskelijoiden tietoisuutta työelämän oikeuksista ja velvollisuuksista tulee lisätä. Kun työryhmässä on ollut myös työmarkkinaosapuolten edustus, olisi suotavaa, että ehdotusten seuranta ja tarvittavat uudelleenarvioinnit myös tapahtuvat kolmikantaisessa yhteistyössä.

Työryhmä linjasi yleisiä toimintaperiaatteita siten, että tulisi siirtyä tois-  
tuvista hankkeiden ketjusta jatkuviin käytäntöihin. Aiemmin saatuja tuloksia  
ja osaamista tulee hyödyntää jatkotoimenpiteissä. Työryhmä on tässä sinänsä  
oikeilla jäljillä. Uusia hankkeita ja tutkimuksia ei voida kokonaan sivuuttaa  
eikä myöskään vähentää uusien ratkaisumallien etsimistä, koska nykyiset  
keinot ja toimintamallit ovat osoittautuneet riittämättömiksi segregaa-  
tion lieventämisessä.

Työryhmän ehdotus siitä, että sukupuoli- ja tasa-arvoinen ohjaus ja opetus  
tulee vakiinnuttaa normaaliksi käytännöksi aina varhaiskasvatuksesta lähtien  
purkamalla sukupuolistereotyyppioita, on kannatettava tavoite.

Voimassa olevan tasa-arvolain säännöksiin liittyvänä erikoisuutena voidaan  
pitää sitä, että toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat on suljettu pois perus-  
opetusta tarjoavista oppilaitoksista. Kuitenkin tärkeitä valintoja tehdään jo  
peruskoulun ylimmällä luokalla, jossa muun muassa kysymys lukioon tai am-  
matillisiin oppilaitoksiin hakeutumisesta tulee ajankohtaiseksi. Asiaa voidaan  
tarkastella myös sen kannalta, miten tämä tukee oppilaan ohjausta silloin kun  
tavoitellaan ennakkoluulojen murtamista opintosuuntien ja -alojen valinnassa.

Opinto-ohjaajien ja oppilaan ohjauksen koulutukseen ja ammatillisen  
osaamisen ylläpitoon tulee kiinnittää kasvavaa huomiota ja taata tarpeelli-  
set resurssit oppilaitoksissa. Tarjolla on aiheeseen liittyvää aineistoa kuten  
esimerkiksi Helsingin yliopiston Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenian  
koordinoiman projektin (SUUNTO, Sukupuolisensitiivinen ohjaus tasa-arvon  
edistäjänä koulutuksessa -hanke 2002–2006) loppujulkaisu (Hynninen ja  
Juutilainen 2006), joka on opetusmateriaalina käytössä esimerkiksi Joensuun  
Yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan opinto-ohjaajien koulutuksessa.

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle (VNS 7/20120 vp) todetaan  
aikaisempien hallitusohjelmien ja tasa-arvo-ohjelmien tapaan, että kaikilla  
oppilailla tulisi olla tasavertaiset mahdollisuudet omien taipumustensa ja  
lahjakkuuksiensa kehittämiseen sukupuolesta riippumatta. Tasa-arvon edis-  
täminen on huomioitu perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa ja  
vähäisemmässä määrin myös lukio-opetusta koskevissa opetussuunnitelmien  
ja ammatillisten tutkintojen perusteissa. Opettajilla on keskeinen tehtävä tasa-  
arvonäkökulman esillä pitämisessä. Stereotyyppistä ajattelua ja sukupuolten  
mukaista jakoa ei kuitenkaan ole opetuskäytännöissä tutkimusten mukaan  
riittävästi kyseenalaistettu.

Oppilaanohjausta perusopetuksessa ja opinto-ohjausta lukiossa ja amma-  
tillisissa oppilaitoksissa antavat edelleen usein henkilöt, joilla ei ole tähän työ-  
hön tarpeellista erityiskoulutusta. Siksi oppilaan ohjausta ja opinto-ohjausta  
suorittavien opettajien jatkokoulutukseen ja ajantasaisen informaation tuotta-  
miseen tulisi panostaa nykyistä enemmän. Asiaan on aiheellisesti kiinnitetty  
huomiota myös segregaa-  
tion lieventämistyöryhmän mietinnössä. Kysymys on  
sekä ohjauksen osaamistason nostamisesta että voimavarojen määrästä. Asiaa

tulisi lisäksi selvittää tarkemmin opetusviranomaisten ja alan ammatillisten järjestöjen kanssa.

Tasa-arvolain muutoksen (15.4.2005/232) eduskuntakäsittelyssä velvoite toiminnallisten tasa-arvosuunnitelmien tekoon rajattiin pois peruskoulutuksesta. Rajaamisen on todettu johtuneen muun muassa opetusviranomaisten ja opetusalan ammattijärjestöjen vastustuksesta. Asiaan on palattu uudestaan marraskuussa 2010 julkaistussa valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa (s. 37). Siinä on nyt selkeästi myönteinen kanta asian korjaamiseen. Se olisikin suositeltavaa. Samalla on todettava, että peruskoulussa suunnitelmien sisältö, valmistelu ja soveltaminen voivat luonnollisesti oppilaiden osaamisvalmiuksien ja ikärakenteen vuoksi olla jossakin määrin erilaiset kuin myöhemmissä koulutusvaiheissa.

**Johtopäätös:** Segregaation lieventyminen on hidas ja monitahoinen prosessi. Tavoitetta tasa-ammateissa toimivien osuudesta - (1/5) vuonna 2012 - ei lukuisista toimenpiteistä huolimatta tulla saavuttamaan. Tavoite on epärealistinen ja perustunut virheellisiin lähtöarvioihin segregaation asteesta vuonna 2006.

**Suositus:** Tavoitetta on syytä tarkistaa realistiseksi ja samalla jatkaa segregaation lieventämiseen tähtäviä hankkeita kolmikantaisesti. Segregaation lieventämiseen tähtävää informaatiota tulee jakaa erityisesti tietoverkkojen kautta.

**Suositus:** Tasa-arvolain 6 b §:n tarkoittamat oppilaitosten toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat tulee toteuttaa soveltuvin osin myös perusopetuksessa ottamalla huomioon oppilaiden iästä ja kehitysvaiheesta johtuvat erilaiset valmiudet.

**Suositus:** Oppilaan ohjauksessa ja opinto-ohjauksessa tulisi rohkaista oppilaita itsenäisiin perinteisistä roolimalleista poikkeaviin valintoihin. Ohjaajien tähän liittyvistä valmiuksista ja niiden ylläpidosta tulee huolehtia riittävällä koulutuksella ja osaamisen ajantasaisella ylläpidolla.

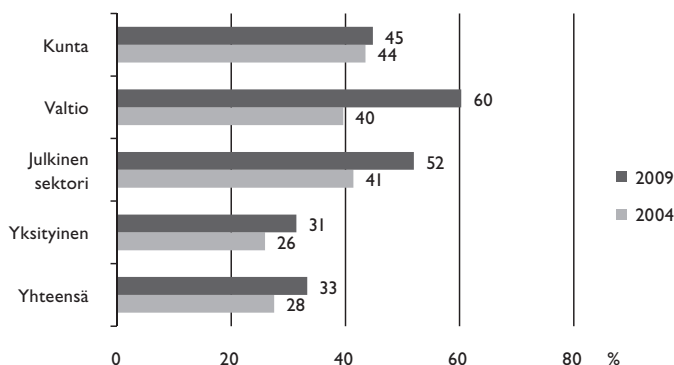
## 4.2.2 Vertikaalinen segregaatio

Tavoitteena on, että naisilla ja miehillä on yhtäläiset mahdollisuudet edetä vaativampiin tehtäviin ja että naisten osuus johtotehtävissä olisi keskimäärin puolet vuoteen 2020 mennessä.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan naisten osuus johtotehtävissä on kasvanut 28 prosentista vuonna 2004 viidellä prosenttiyksiköllä eli 33 prosenttiin vuonna 2009. Tavoitteen toteuttaminen edellyttäisi 17 prosenttiyksikön lisäystä seuraavan kymmenen vuoden aikana, mitä voidaan pitää varsin haasteellisena. Osuus saavuttanee noin 40 prosentin tason, jos kehitys jatkuu nykyistä vauhtia. Nousu 50 prosentin tasolle vastaisi tasoa, jolla tällä hetkellä on vain yksi maa EU:ssa eli Latvia, mutta tietyin varauksin on syytä suhtautua myös näihin kansainvälisiin vertailuihin. Luvut heijastelevat osaltaan myös elinkeinorakennetta. Rakenneilmiö näkyy myös Elinkeinoelämän keskusliitto



EK:n tilastoissa, joissa johtavista toimihenkilöistä naisia on palvelualoilla suhteellisesti selvästi suurempi osuus kuin teollisuudessa ja rakentamisessa.



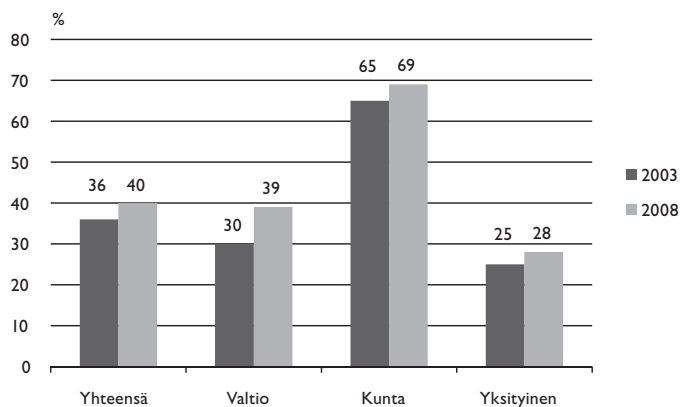
KUVA: Johtotehtävissä toimivat, naisten osuus.

Lähde: Työvoimatutkimukset 2004 ja 2009, Tilastokeskus.

Huomiota kiinnittää valtion osalta suuri harppaus, 20 prosenttiyksikköä, viidessä vuodessa, etenkin kun sitä vertaa kunta-alan vastaavaan kehitykseen, joka oli vain yksi prosenttiyksikkö. Valtion työmarkkinailaitos selvitti tätä kysymystä seurantaraportin laatijan pyynnöstä. Tällöin ilmeni, että valtion omat määritelmät poikkesivat Tilastokeskuksen käyttämistä. ”Johtotehtävissä toimivat” tarkoittaa Tilastokeskuksen määritelmässä sosioekonomisen aseman luokituksen luokkaa 31. Työolotutkimuksessa luokitusperusteina on ammatti ja ammattiasema.

Valtio puolestaan rajaa johtoon kuuluvat tehtävät tiukemmin: virat ja tehtävät, jotka on sellaisiksi määritelty virastojen työjärjestyksen ja toimivan organisoinnin perusteella. Näin rajattuna valtion luku ei suinkaan ole 60 prosenttia, vaan johtoon kuuluvista oli naisia vain 33,8 prosenttia vuonna 2009. Tilastointiperuste muuttui valtiolla vuonna 2005, mutta vaikka verrataan kehitystä vertailukelpoisena ajanjaksona vuodesta 2006 vuoteen 2009, niin lisäystä on vain 4,7 prosenttia. Ei vaikuta uskottavalta, että valtiolla olisi todellisuudessa tapahtunut niin suurta muutosta kuin työvoimatutkimus antaisi aiheen olettaa. Samasta syystä joudutaan suhtautumaan varauksin keskimääräiseen lukuun, koska valtion osuus nostaa senkin liian suureksi.

On myös tarkasteltu, kuinka yleistä on, että nainen on esimiehenä. Tämäkin vertailu sisältyy Tilastokeskuksen Työolotutkimukseen.



KUVA: Nainen esimiehenä. Palkansaajat, joiden esimies on nainen, työnantajasektorin mukaan 2003 ja 2008.

Lähde: Työolotutkimukset, Tilastokeskus.

European Working Conditions Surveyn tietojen mukaan Suomi sijoittuu vastaavassa vertailussa ensimmäiselle sijalle vuonna 2007. Kun tarkastellaan naisjohtajien osuutta verrattuna miesjohtajien osuuteen, Suomi sijoittuu keskivaiheille.

Seurantakaudella on käynnistetty naisten urakehityksen tukemiseksi kaksi ESR-rahoitteista tutkimus- ja koulutushanketta: Delfoi Akatemia ja Perhe ja ura tasa-arvosuunnittelun haasteena. Uutta naisjohtajuutta Delfoi Akatemiasta -hankkeen tavoitteena oli luoda koulutuksen keinoin käytäntöjä, jotka edistävät nuorten naisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia edetä johtotehtäviin. Hankkeeseen sisältyi muun muassa johtamisvalmennusta. Perhe ja ura tasa-arvosuunnittelun haasteena -hanke oli tilastaselvitys, jossa kerättiin tietoa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat perhevapaiden käyttöön ja mikä vaikutus niillä on vanhempien palkkakehitykseen (sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2007:69).

Naisjohtajuuteen on panostettu lisäksi muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden mediakampanjalla ”Mahdollista menestys”. Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA on julkaissut vuonna 2007 tutkimuksen Naiset huipulle, jonka johtopäätöksen mukaan naisten etenemismahdollisuuksien parempi huomioon ottaminen voi tarjota yrityksille selvää kilpailuetua (Salo ja Blåfield 2007).

Hallitus on todennut jatkavansa naisten urakehityksen tukemista sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Valtionhallinnossa toimii valtion virastoissa ja laitoksissa työskenteleville tarkoitettu Naisjohtajat – uralla eteenpäin -verkosto. Keväällä 2009 julkaistiin työryhmäraportti koskien naisten urakehitystä valtion hallinnossa. Naisten osuutta sekä hakijoista että nimitetyistä seurataan ja tilastoidaan.

Naisten osuus maamme 100 suurimman pörssiyhtiön hallituspaikoista on tasaisesti noussut (Elinkeinoelämän Keskusliiton julkaisemat tilastot). Osuuden oltua vuonna 2002 kymmenen prosenttia on tämä osuus kohonnut

vuoteen 2009 mennessä lähes 2,5 -kertaiseksi. Taso on EU-maiden toiseksi korkein heti Ruotsin jälkeen.

**Johtopäätös:** Naisten osuus johtotehtävissä on merkittävästi kasvanut viime vuosina. Mahdollisuus saavuttaa tavoiteltu taso (50 %) vuoteen 2020 mennessä saattaa osoittautua epärealistiseksi. Hitaasti muuttuva segregatio jarruttaa naisjohtajien rekrytointiedellytyksiä erityisesti miesvaltaisilla toimialoilla ja hidastaa tavoitteen saavuttamista. Samat toimenpiteet, jotka vaikuttavat segregatiota lieventävästi edistävät pääsääntöisesti naisten uramahdollisuuksia.

**Suositus:** Soveltuvin osin samat suositukset kuin segregaatian lieventämisen yhteydessä.

## 4.3 MÄÄRÄAIKAISTYÖ

Tavoitteena on edelleen vaikuttaa yhteisen ohjauksen ja työelämän ohjelmallisen kehittämisen kautta siihen, että määräaikaisten palvelussuhteiden käytöstä aiheutuvat, ura- ja palkkakehitystä hidastavat tekijät asteittain poistuvat.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan määräaikaisissa töissä oli edelleen naisia suhteellisesti enemmän kuin miehiä, mutta molemmissa ryhmissä olivat luvut alentuneet vuodesta 2000 vuoteen 2009. Miesten osuuden lasku on ollut nopeampaa kuin naisten.

On epäselvää, missä määrin muutokset johtuvat harjoitetusta politiikasta ja lainsäädännön muutoksista, missä määrin talouden suhdanteista. Esimerkiksi talouden taantumana aikana määräaikaisten sopimusten uusiminen vähenee ja suhdanteiden parantuessa työtä tarjotaan taantumana yhteydessä lomauteuille ja irtisanotuille. Työnantajat toimivat suhdanteiden heiketessä myös ennakoivasti siten, että rekrytointi ylipäätään vähenee.

### Määräaikaisten osuus kaikista palkansaajista

Vuosi	Naiset, %	Miehet, %
2000	19,9	13,0
2001	19,9	13,0
2002	19,6	12,6
2003	20,0	12,6
2004	19,6	12,6
2005	20,0	12,8
2006	20,0	12,6
2007	19,4	12,4
2008	18,8	11,3
2009	18,4	10,6

Tiedot sisältävät sekä kokoaikaiset että osa-aikaiset määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevät.

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.

Sektorikohtaiset erot määräaikaissuissa ovat merkittäviä, esimerkkinä viimeisin tilastotieto vuodelta 2009:

	Naiset, %	Miehet, %
Yksityinen sektori	14,6	8,5
Valtio	23,2	22,8
Kunta-ala	23,2	17,9

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.

Erot yksityisen sektorin sisälläkin ovat eri aloilla huomattavat. Kun merkittävin osa määräaikaissuista perustuu sijaisuuksiin (Työolotutkimus: 30 % vuonna 2008) on perhevapaiden käytön painottumisen vuoksi selvää, että naisenemmistöisillä aloilla määräaikaisten käyttö on miesenemmistöisiä aloja yleisempää. Julkisella sektorilla, erityisesti korkeakoulumaailmassa, on perusteltu määräaikaissuusia muun muassa määrärahojen myöntämiskäytännöstä aiheutuvalla epävarmuudella. Kuluvana vuonna (2010) annettu EU-tuomioistuimen tuomio aiheuttaa jonkin verran muutosta tilanteeseen, koska esimerkiksi epätietoisuus myönnettävistä määrärahoista ei sellaisenaan enää riitä määräaikaissuuden perusteeksi.

Perusteettomien määräaikaissuusien vähentämiseen on tähdätty myös vuoden 2008 alusta säädetyillä lainmuutoksilla, joiden mukaan edellytetään muun muassa perusteiden asianmukaista harkintaa ja niiden selvittämistä työntekijöille. Yhteistoimintalain mukaan on annettava neljännesvuosittain henkilöstöryhmien edustajille heidän pyynnöstään selvitys määräaikaissuissa ja osa-aikaissuissa työsuhteissa olevien työntekijöiden määrästä. Julkisen sektorin työ- tai virkaehtosopimukseen on otettu määräyksiä luottamusmiesten oikeuksista saada tietoja määräaikaissuista työsuhteista.

Vuokratyövoiman määrään on näissä yhteyksissä myös ollut toisinaan tapana kiinnittää huomiota. Vuokratyötä tekevien suhteellinen osuus on Tilastokeskuksen vuoden 2008 työvoimatutkimuksen mukaan 1,4 prosenttia palkansaajista. Vuokratyötä esiintyy kuitenkin melko yleisesti työpaikoilla. Tilastokeskuksen työolotutkimuksesta vuonna 2008 ilmenee, että vuokratyötä oli käytössä 26 prosentilla työpaikoista.

On syytä todeta, että vuokratyötä on käytännössä monenlaista samoin kuin niitä koskevia sopimustyyppejä. Osa vuokratyöstä on toistaiseksi voimassa olevia työsuhteita, osa hyvin lyhyitä määräaikaissuusia. Vuokratyövoimaa käytetään usein määräaikaisten sopimusten vaihtoehtona esimerkiksi äitiyslomasijaisuuksissa. Osa vuokratyötä tarjoavista yrityksistä on järjestäytynyt ja eräitä vuokratyönä tehtäviä palvelutoimintoja koskevia työehtosopimuksia on solmittu. Työsuhde-edut vaihtelevat yrityksittäin ja monista edellä todetuista seikoista johtuen. Tilastokeskuksen työolotutkimukseen vuodelta 2008 sisältyy haastattelukysymys vuokratyöntekijöiden asemasta ”talon väkeen” verrattuna. Haastateltavista 15 prosenttia niillä työpaikoilla, joilla vuokratyövoimaa

käytettiin, katsoivat varauksetta, että samat työsuhteeseen liittyvät edut olivat käytössä ja haastateltavista 27 prosenttia oli asiasta jokseenkin samaa mieltä.

Koska vuokratyön kehityksen seuranta ei varsinaisesti ole otettu samapalkkaisuusohjelmaan, ei sitä tässä yhteydessä käsitellä tätä enempää.

**Johtopäätös:** Määräaikaisten työntekijöiden osuudet ovat pienentyneet. Tutkimustietoa siitä, mistä tekijöistä alenema johtuu, ei ole saatavilla.

**Suositus:** Tulisi selvittää määräaikaisuuksien osuuteen ja kehitykseen vaikuttavia tekijöitä.

## 4.4 PALKKA- JA SOPIMUSPOLITIikka

Tavoitteena on, että valtion ja työmarkkinajärjestöjen yhteisin toimin ja tulevien sopimusratkaisujen avulla vahvistetaan edelleen työelämän tasa-arvon kehittymistä.

Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan arvioita työmarkkinoiden sopimusneuvottelujen vaikutuksista naisten ja miesten palkkaeroon on käsitelty tämän raportin luvussa 3. Tältä osin viitataan aikaisemmin todettuun.

Palkka- ja sopimuspolitiikkaa koskeva osio samapalkkaisuusohjelmassa on kirjoitettu sekä talouden kehityksen että sopimuspolitiikan kannalta eri oloissa, kuin missä nyt eletään. Talouden liikkumavara on olennaisesti kaventunut ja sopimuspolitiikassa on luovuttu tulopoliittisista sopimusratkaisuista ja siirrytty alakohtaiseen sopimuspolitiikkaan, jossa edelleen painopistettä on siirretty paikalliselle tasolle.

Tämä kehitys merkitsee, että sellaisia aiemmin käytettyjä keinoja kuten tupo-ratkaisujen naispalkka- tai matalapalkkaeriä ei ole käytettävissä, vaan nämäkin asiat ratkaistaan työntekijä- ja työnantajaliittojen välisissä neuvotteluissa siltä osin kuin ne ovat työehtosopimusneuvotteluita.

Tähän työmarkkinapolitiikan muutokseen liittyen on edellä käsitelty mahdollisten paikallisten järjestelyerien käyttämistä myös samapalkkaisuuden edistämiseen.

Todettakoon vielä, että työmarkkinakeskusjärjestöjen toimesta laadittiin tammikuussa 2007 kooste työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arvioimisesta, jonka työmarkkinakeskusjärjestöjen niin sanottu pyöreä pöytä hyväksyi. Mainittu asiakirja uusittiin vuonna 2009. Sukupuolivaikutusten arvioinnilla eli suvauksella tarkoitetaan toimenpiteiden, hankkeiden tai määräysten arvioimista siltä kannalta, miten ne vaikuttavat kumpaankin sukupuoleen. Arvioinnilla pyritään estämään sekä välitön että välillinen syrjintä. Valtiolla ja kunta-alalla on melko kattavasti tehty näitä arvioita. Myös yksityisellä sektorilla on tätä arviointia tehty sekä muun muassa yhteenvetoja työehtosopimusten kirjauksista. Arviointitoiminnan laajuudesta ei ole tois- taiseksi tarkempaa tietoa.

Valtion työmarkkinalaitos ja pääsopijaosapuolet antoivat yhteisen suosituksen sukupuolten tasa-arvon edistämisestä valtion virastoissa. Kunta-alalla

sovittiin erillisestä pöytäkirjasta, joka koskee samapalkkaisuuden edistämistä ja palkkakilpailukyvyn ylläpitämistä kunnissa ja kuntayhtymissä vuosina 2008 ja 2009.

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat nyt jälleen käynnistäneet valmistelut suosituksen päivittämiseksi, ja uusi suositus valmistunee alkuvuodesta 2011.

Hallitusohjelmaan 2007 sisältyi lupaus korotetusta valtionosuudesta kuntasektorille käytettäväksi naisvaltaisten alojen palkankorotuksiin. Korotetun valtionosuuden suuruus riippuisi siitä, kuinka selkeästi kuntasektorilla tehtävää palkkaratkaisua onnistuttaisiin kohdentamaan koulutetuille naisvaltaisille aloille, joiden palkkaus ei vastaa työn vaativuutta.

Edellä mainittu hallitusohjelman lupaus toteutettiin sittemmin hallituskaudella 150 miljoonan euron määräisenä vuotta kohden. Ratkaisu aiheutti huomattavaa ristivetoa työmarkkinakentässä ja politiikassa laajemminkin. Kunta-alan työmarkkinaratkaisussa edellä mainittu erä otettiin huomioon tarkoitettulla tavalla, mutta useissa muissa neuvottelupöydissä vaadittiin samantasoisia korotuksia kuin kunta-alalla, vaikka perusteet ja lähtökohdat olivat erilaisia. Ongelma kärjistyi lopulta myös kuntasektorilla Tehyn ja kuntatyönantajien ja osittain myös muiden kunta-alan järjestöjen välillä ja sitä käsiteltiin viime vaiheessa sekä työriitojen sovittelujärjestelmän että eduskunnan toimesta. Lopputulosta Tehyn osalta voidaan luotettavasti tarkastella vasta runsaan vuoden kuluttua sopimuskautta koskevien tilastojen valmistuttua.

Tilanne on entisestään mutkistunut sen vuoksi, että tammikuussa 2010 apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle ja niille virkamiehille, jotka olivat ratkaisemassa sovittelulautakunnassa edellä mainittua Tehy-työriitaa. Huomautus koski sitä, että sopimusta ei yhdenvertaisuuslaki huomioon ottaen olisi saanut rajata Tehyn jäseniin. Asiaa on käsitelty sen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa ja on asetettu kolmikantainen työryhmä selvittämään asiaan liittyviä juridisia ja työmarkkinapoliittisia ongelmia.

**Johtopäätös:** Sopimuspolitiikan painopisteen siirryttyä liitto- ja yritystason suuntaan sillä on vaikutusta myös samapalkkaisuuskysymysten hoitamiseksi.

**Suositus:** Kun palkka- ja sopimuspolitiikka jatkossa tapahtuu liitto- ja yritystasolla, on myös samapalkkaisuustoimenpiteet ratkaistava tässä ympäristössä ja käytettävä siihen soveltuvia toimintatapoja.

## 4.5 TILASTOJEN JA TILASTOYHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN

Tavoitteena on, että palkkatilastot vuoteen 2010 mennessä ovat riittävän eritteleviä niin, että niistä voidaan seurata sukupuolten välisten palkkaerojen kehittymistä sektorikohtaisesti.

Päätavoitteen mukaisen palkkaerojen seurannan osalta on päästy yhdenmukaisiin vertailuperusteisiin. Työmarkkinakeskusjärjestöjen palkkatilastotyöryhmä

on keskeinen koordinaattori nyt kysymyksessä olevien palkkatilastojen ylläpitämisessä ja kehittämisessä.

Työmarkkinajärjestöjen ja Tilastokeskuksen keräämät ja tuottamat palkkatilastot riittävät samapalkkaisuuskysymyksen yleisen seurannan perusteiksi, josta hyvänä esimerkkinä on joulukuussa 2010 julkaistu Kohti samapalkkaisuutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä, SATU -tutkimus. Erityisiä tutkimus- ja selvityshankkeita varten voidaan myös räätälöidä jossakin määrin tilastoseurantaa.

Tilastollisia erityistarkasteluja on tehty eräiden työmarkkinajärjestöjen toimesta koskien niin sanottujen uusien palkkausjärjestelmien käyttöönoton ja soveltamisen vaikutuksia. Samantapaisia vaikutuksia on tutkittu SATU-hankkeessa. Näihin on löydetty ne tilastolliset aineistot ja analyysit, joita kulloinkin on tarvittu.

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti ja Tilastokeskus, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ja Palkansaajien tutkimuslaitos toteutti 2007–2008 segregaaation palkkavaikutuksia koskeneen tutkimuksen. Siinä käsitellään laajasti eri tekijöitä, jotka selittävät palkkaeroja. Tässä yhteydessä tyydytään vain viittaamaan mainittuun selvitykseen ja sen loppuraporttiin (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:26).

**Johtopäätös:** Tilastojen taso ja tilastoyhteistyö ovat riittäviä samapalkkaisuusasioiden seurannan kannalta.

## 4.6 TASA-ARVOSUUNNITELMAT

Tavoitteena on, että tasa-arvosuunnitelmat ja niihin liittyvät palkkakartoitukset saadaan viipymättä aikaan ja että myös niiden tasoa vuoteen 2008 mennessä voidaan pitää vähintään tyydyttävänä. Tavoitteena on myös, että sekä julkisen että yksityisen sektorin työpaikoista löytyy käytännössä kuvattuja esimerkkejä siitä, kuinka naisten ja miesten välisiä palkkaeroja on aktiivisesti toimien voitu välttää.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2008 teettämän kyselytutkimuksen mukaan tasa-arvosuunnitelma oli 62 prosentilla siihen velvoitetuista työpaikoista ja palkkakartoitus 60 prosentilla (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:7). Kysely kohdennettiin työpaikkojen henkilöstöhallinnolle tai muille työnantajan edustajille. Myös työmarkkinakeskusjärjestöt ovat myös suorittaneet vastaavia kartoituksia omassa kentässään. Työnantajakeskusjärjestöjen selvitykset on kohdennettu henkilöstöhallinnossa toimiviin tai muihin työnantajan edustajiin. Palkansaajakeskusjärjestöjen kyselyt kohdennettiin jäsenliittojen henkilöstön edustajiin tai luottamusmiehille. Tutkimukset eivät ole suoraan verrannollisia, koska niiden otannat ja kattavuudet ovat erilaisia.

Akavan vuonna 2008 tehdyn selvityksen mukaan tasa-arvosuunnitelma oli 62 prosentilla ja palkkakartoitus 52 prosentilla työpaikoista. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n vastaava kysely vuonna 2009 suoritettiin henkilöstön

keskuudessa ja ilmeni muun muassa, että huomattava osa työntekijöistä ei tiennyt oliko työpaikalla tehty tasa-arvosuunnitelma. STTK:laisten henkilöstön edustajien mukaan tasa-arvosuunnitelma oli puolella työnantajista ja palkkakartoitus vajaalla 40 prosentilla. Valtion työmarkkinalaitoksen vuonna 2009 tekemän selvityksen mukaan 86 prosenttia virastoista oli tehnyt suunnitelman. Kunta-alalla tasa-arvosuunnitelma oli vajaalla 80 prosentilla vuonna 2009 tehdyn selvityksen mukaan. Kirkon piirissä vajaalla 70 prosentilla siihen velvoitetuista työnantajista oli tasa-arvosuunnitelma (2009). Elinkeinoelämän Keskusliiton selvityksen mukaan (2009) suunnitteluun velvoitetuista jäsenyrityksistä 86 prosenttia oli tehnyt tasa-arvosuunnitelman. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:n luottamusmiestutkimuksen mukaan 55 prosenttia luottamusmiehistä ilmoitti, että tasa-arvosuunnitelma oli tehty. Järjestöjen selvityksissä palkkakartoitusten määrä oli yleensä jonkin verran pienempi kuin tasa-arvosuunnitelmien.

Tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tekemistä koskeva velvoite perustuu lakiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (8.8.1986/609). Työpaikoilla, joissa on vähintään 30 työntekijää, on laadittava tasa-arvosuunnitelma. Tarkkoja ajantasaisia tilastoja kattavuudesta ei ole saatavilla, mutta puutteita edelleen esiintyy. Kun näiden merkitys sopimuspolitiikan painopisteen siirtyessä yritysten suuntaan samalla kasvaa, tulisi huolehtia nykyistä tehokkaammin niiden laatimisveloitteen noudattamisesta ja tarjota yrityksille tarvittavaa neuvontaa ja apua.

Edellä mainitussa sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen vuonna 2008 suorittamassa kyselytutkimuksessa kartoitettiin tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten määrää, sisältöä ja kokemuksia (sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2010:7). Julkaistussa raportissa on myös esimerkkejä laadituista tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista. Suunnitelmien ja kartoitusten laatimista pidettiin hyvänä ja niistä oltiin myös varsin hyvin tietoisia. Toisaalta selvitys toi esille monenlaisia ongelmia, muun muassa eroja selvitysten laadussa ja hyödynnettävyydessä, jotka osaltaan johtuvat lainsäädäntöön liittyvistä tulkinnanvaraisuuksista.

Tutkimuksen yhteenvedossa todetaan osuvasti, että ”pelkästään paperille kirjoitettujen suunnitelmien arvioinnilla ei saada luotettavaa kuvaa työpaikan tasa-arvotyöstä. Työpaikalla saattaa olla kaikki lain vaatimukset täyttävä tasa-arvosuunnitelma, mutta silti työpaikka ei ole sitoutunut sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Haastattelut osoittivat myös, että vaikka tasa-arvosuunnitelma ei täyttäisi laissa esitettyjä vaatimuksia, tasa-arvo voi olla hyvinkin juurtunut osaksi työpaikan toimintaa ja päätöksentekoa.” (sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2010:7).

Tilanne on sama kuin lähes kaikessa tasa-arvoon liittyvässä toiminnassa. Muotoja tärkeämpi kysymys on asenne ja tahtotila ja niiden ohjaama toimintakulttuuri.



Tasa-arvosuunnitelmiin ja palkkakartoituksiin liittyviä kehityshankkeita on myös tehty työministeriön, nykyisin työ- ja elinkeinoministeriön, ja sosiaali- ja terveysministeriön käynnistämänä ESR-varoin. Myös tietoverkosta on löydettävissä aihepiiriin liittyvää informaatioita.

**Johtopäätös:** Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset on koettu hyödyllisinä tasa-arvon ja samapalkkaisuuden kannalta. Ongelmana ovat edelleen puute peittävyudessa sekä suunnitelmien ja kartoitusten laatuero.

**Suositus:** Työmarkkinajärjestöjen tulisi tehostaa tasa-arvosuunnitelmiin ja palkkakartoituksiin liittyvää opastusta ja tiedottamista jäsenilleen.

## 4.7 PERHE JA TYÖ

Tavoitteena samapalkkaisuusohjelmassa on, että perhevapaitten käyttö ja perheveloitteiden hoito jakautuu tasapuolisesti vanhempien kesken.

Tähän aihekokonaisuuteen liittyy monia erityyppisiä valtiovallan ja osittain myös työmarkkinajärjestöjen toimenpiteitä. Mainittakoon esimerkkinä päivähoitopalvelut, kotihoidon tuki, joustavat työajat, perhevapaiden määrät, kustannukset ja niiden jakautuminen sekä verotus.

Kysymys on monitahoisesta aihekokonaisuudesta, jota voidaan tarkastella monista näkökulmista kuten työmarkkinoiden toimivuuden, työllisyyden, perheen ja erityisesti lasten hyvinvoinnin, yleisen tasa-arvon ja samapalkkaisuustavoitteen näkökulmasta. Aihekokonaisuuden arviointia hankaloittavat osittain ristiriitaiset tutkimustulokset tai tutkimusten puute. Vanhempainvapaiden kehittämistä pohtiva työryhmä asetettiin ajalle 1.9.2009–31.12.2010. Työryhmän toimiaikaa on jatkettu 28.2.2011 asti.

Kela on seurannut isien ja äitien osuuden kehitystä kaikista käytetyistä vanhempainpäivärahopäivistä, ja viime vuosien tilasto on seuraava:

Vuosi	isät, %	äidit, %
2005	5,5	94,5
2006	5,7	94,3
2007	6,1	93,9
2008	6,6	93,4
2009	6,7	93,3

Lähde: Kela

Siirtymä on siis ollut äitien suunnalta isille viidessä vuodessa yhteensä 1,2 prosenttiyksikköä. Vuoden 2010 alussa toteutettu isyysvapaan pidennys kahdella viikolla ei vielä näy yllä olevassa tilastossa. Valtiolla on kulvana vuonna työ- ja virkaehtosopimuksissa sovittu kuuden päivän palkallisesta isyysvapaasta. Myös yksityisellä sektorilla on joissakin työehtosopimuksissa vastaava määräys.

Viimeaikaisten uudistusten merkityksestä työntekijöiden rekrytointeihin, urakehitykseen tai samapalkkaisuuden toteutumiseen on vielä ennenaikaista

antaa arviota. Perhevapaiden kustannuksia on sitä vastoin arvioitu sosiaali- ja terveysministeriön ja ESR-varoin rahoittamassa selvityksessä ”Perhe ja ura tasa-arvosuunnittelun haasteena” (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:69). Selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että perhevapaiden suorat kustannukset eivät ole yrityksille merkittävä kustannuserä, mutta niihin liittyy myös epäsuoria kustannuksia esimerkiksi henkilöstön vaihtuvuuden johdosta, jotka tutkijoiden mukaan ovat ”mahdollisesti merkittävät”.

Perhevapailla katsotaan olevan negatiivinen vaikutus naisten palkkakehitykseen ja vaikutus on sitä suurempi mitä pitemmästä urakatkoista on kysymys. Tutkimuksessa on verrattu äitejä lapsettomiin naisiin ja ero esimerkiksi vuoden katkon jälkeen oli 4,1 prosenttia ja kahden vuoden katkon jälkeen 4,9 prosenttia. (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:9). Isät eivät juuri kärsi palkka-aseman huonontumisesta ja tärkeimpänä tekijänä tässä yhteydessä pidetään isien perhevapaiden lyhyttä. Naiset ovat poissa töistä miehiä useammin perhesyistä myös vanhempainvapaan jälkeen.

Eräät ulkomaiset tutkimukset antavat toisen suuntaisia tuloksia, mutta tuloksien suoraan vertailtavuuteen Suomessa tehtyihin tutkimuksiin kannattaa suhtautua tietyin varauksin. Esimerkiksi Ruotsissa 1999 tehty tutkimus päättyi johtopäätökseen, että naisten äitiysvapailla ei ollut lainkaan vaikutusta ruotsalaisten naisten palkkoihin (Albreht ym.). Vastaaviin päätelmiin tultiin Tanskassa vuonna 2002 (Datta Gupta ja Smith). Toisen suuntaisia tuloksia on puolestaan Norjassa (Hardoy ja Schöne 2007) ja kuten edellä on todettu, myös Suomessa.

Perhevapaisiin sisältyy se paradoksi, että mitä pitempiä perhevapaat ovat, sitä enemmän työntekijän urakehitys ja palkka-asema heikkenee suhteessa sellaiseen työntekijään, joka syystä tai toisesta ei näitä vapaita käytä. Isien perhevapaiden käytön lisääntyminen voisi muuttaa tilannetta naisten hyväksi siinä tapauksessa, että se samalla johtaisi äitien perhevapaiden vastaavaan lyhenemiseen. Asiaa olisi syytä monipuolisesti selvittää myös kansainvälisiä vertailuja tekemällä.

Edellä kuvattuja ura- ja palkkakehitykseen liittyviä naisiin kohdistuvia ongelmia voidaan kuitenkin vähentää niin sanottujen uusien palkkausjärjestelmien käyttöönotolla ja tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten avulla. Niitä soveltaen voidaan saada palkanmuodostukseen liittyviä perusteettomia ja epäasiallisia näkökohtia karsittua.

**Johtopäätös:** Miesten käyttämien perhevapaiden osuus on hitaassa kasvussa. Naisten urakehitys ja palkka-asema on pitkien perhevapaiden osalta miehiä epäsuotuisampi.

**Suositus:** Miehiä tulee kannustaa perhevapaiden käyttöön nykyistä enemmän. Perhepoliittisten uudistusten vaikutusta tulee tutkia ja seurata tekemällä vertailuja myös ulkomaisiin kokemuksiin.

## 4.8 YRITYSTEN JA YHTEISÖJEN YHTEISKUNTAVASTUU

Tavoitteena on, että yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuun ohjelmiin liitetään myös sukupuolten tasa-arvon ja samapalkkaisuuden näkökulma.

Yritysten yhteiskuntavastuu on tapana jakaa kolmeen osa-alueeseen:

- Taloudellinen vastuu
- Sosiaalinen vastuu
- Ympäristövastuu

Sosiaalisen vastuun piiriin katsotaan tällöin kuuluvan mm. ihmisten hyvinvointi ja osaamisen kehittäminen sekä ihmisoikeudet (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Itsesäätely ja yhteiskuntavastuu, Kilpailukyky 45/2010). Itsesäätelyyn perustuvia asiakirjoja laaditaan usein toimialakohtaisesti ja niihin saattaa liittyä tiettyjä standardeja ja tunnusten käytön auktorisointeja. Yhteistyötä on esiintynyt eri muodoissaan myös teollisuusjärjestöjen ja palkansaajajärjestöjen kesken, kuten esimerkiksi kemianteollisuuden Responsible Care – Vastuu huomisesta -ohjelmassa.

Suomessa on jossakin määrin käytössä kansainvälisen GRI-järjestön suositusten perusteella laadittuja yhteiskuntavastuun raportteja. Järjestön raportointiohjeistossa on myös osio ”ihmisoikeudet” ja siinä viitataan muun muassa YK:n ihmisoikeuksien julistukseen ja sopimuksiin sekä ILO:n sopimuksiin. Ohjeessa on myös viittauksia monimuotoisuuteen ja tasavertaisiin mahdollisuuksiin sekä naisten ja miesten peruspalkkoihin. Raportointiohjeisto on saatavissa verkkoversiona.

Työ- ja elinkeinoministeriössä toimii yhteiskunta- ja yritys vastuun neuvottelukunta, joka on neuvoa antava ja hallinnon päätöksentekoa tukeva elin. Neuvottelukunta tukee organisaatioiden vapaaehtoista yhteiskunta- ja yritys vastuuta, joka perustuu Suomessa voimassa oleviin lakeihin, Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin ja kansainvälisten järjestöjen antamiin ohjeisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on myös julkaissut verkkosivuillaan yritysten yhteiskuntavastuuta koskevaa aineistoa sekä teettämäänsä tutkimuksia. Tois-taiseksi julkaistuissa yhteiskuntavastuuseen liittyvissä suosituksissa ja muussa tätä sivuavassa aineistossa on varsin niukasti käsitelty tasa-arvokysymyksiä yhteiskuntavastuun raportoinnin yhteydessä ja silloinkin lähinnä välillisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön työpoliittisessa julkaisusarjassa on vuonna 2006 julkaistu Työterveyslaitoksen tutkijoiden Liisa Moilasan ja Ari Haapasen ”Yhteiskuntavastuun sosiaalinen ulottuvuus”. Se käsittelee erityisesti työnte-koon liittyviin epävarmuustekijöihin liittyviä ongelmia. Yhteiskuntavastuun raportoinnista todetaan, että ”se ei ole ainoa keino työorganisaatioiden toiminnan edistämiseksi, mutta se on lupaava mahdollisuus eettisen toimintatavan yleistämisessä” (Moilanen ja Haapanen 2006, 155). Tutkijat suosittelvat myös mitattavien indikaattoreiden käyttämistä sosiaalisen vastuun ulottuvuuteen, niin yritysten kuin julkisen sektorin organisaatioiden yhteiskuntavastuun

osana. Yrityksen tarvitsevat todennäköisesti jatkossa yhä enemmän tähän aihepiiriin liittyviä suosituksia ja neuvoja sekä esimerkkejä hyvistä käytännöistä oman raportointinsa tueksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tasa-arvoyksiköstä on lokakuussa 2010 otettu yhteyttä edellä mainittuun yhteiskuntavastuun neuvottelukuntaan tavoitteena edistää tasa-arvo- ja samapalkkaisuuskysymysten huomioon ottamista yhteiskuntavastuun raportoinneissa.

Luotettavaa selvitystä siitä, missä määrin yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuun ohjelmiin nykyisin sisältyy tasa-arvonäkökulma, ei ole saatavissa.

**Suositus:** Yhteiskunta- ja yritysvastuun neuvottelukunta antaa suositukset tasa-arvon ja samapalkkaisuusnäkökulman raportoinnin periaatteista yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuun ohjelmissa. Suositellaan asiassa yhteistyötä myös Keskuskauppakamarin ja muiden elinkeinoelämän järjestöjen kanssa.

## 4.9 VALVONTA JA OHJEET

Tavoitteena on, että tasa-arvolainsäädännön toteuttamisen ja valvonnan resurssit ovat riittäviä ja että myös työsuojeluviranomaiset osallistuvat tasa-arvosuunnitteluelvoitteen toteuttamisen valvontaan osana työsuojeluvalvonnan kokonaisuutta vuoteen 2010 mennessä.

Samapalkkaisuusohjelman kannalta on viranomaisvalvontaa keskeisemmässä asemassa työmarkkinajärjestöjen oma toiminta. Tämä koskee osittain myös järjestäytymättömiä työnantajyrityksiä, koska niissäkin palkansaajapuoli on usein järjestäytynyt. Kysymys on samalla myös valvonnan volyyymeista. Se, että esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun toimistoon on perustettu kaksi lisävirkaa vuoden 2005 jälkeen, ei käytännössä muuta toimiston edellytyksiä valvonnan laajaan suorittamiseen. Näin on tilanne siinäkin tapauksessa, että viranomaisvalvonta keskitettäisiin etupäässä niihin yrityksiin, joilla on laista aiheutuvia erityisiä veloitteita tasa-arvon edistämiseksi kuten tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten laatimisvelvollisuus.

Kuten tämän luvun otsikkokappaleessa todetaan, on tavoitteeksi asetettu työsuojeluviranomaisten osallistuminen tasa-arvosuunnitteluelvoitteen toteuttamisen valvontaan. Työsuojeluviranomaisille on järjestetty tasa-arvosuunnittelua koskevaa koulutusta ja lisäksi tähän liittyvää koulutusaineistoa on valmisteltu. Työpaikkojen tasa-arvosuunnitteluelvoitteen edistäminen sisältyy myös aluehallintoviranomaisten työsuojelun vastuualueiden tulospöytäkirjaan 2008–2011.

Edellä mainitut työsuojeluviranomaisiin ja niiden toimintaedellytyksiin kohdistetut toimenpiteet ovat kuitenkin muuta, kuin mitä samapalkkaisuusohjelman tavoitteessa todetaan. Ne ovat tasa-arvoasioiden markkinointiin ja neuvontaan liittyvien edellytysten parantamista, eivät varsinaisia viranomaisvalvontaan liittyviä asioita. Tämä onkin luonnollista sen vuoksi, että tasa-arvolain mukainen viranomaisvalvonta kuuluu tasa-arvovaltuutetun toimiston

vastuulle. Työsuojeluviranomaiset puolestaan valvovat muun ohessa yhdenvertaisuuslain noudattamista. Näin ollen asetettu tavoite vaatisi toteutuakseen joko lainmuutoksen tai sitten tavoitetta olisi syytä tarkistaa voimassa olevaa lakia paremmin vastaavaksi.

Tasa-arvoviranomaisten institutionaalista asemaa on laajasti käsitelty valtioneuvoston selontekoa varten laaditussa selvityksessä ”Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema” (sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2009:54). Valtioneuvoston marraskuun 2010 selonteossa todetaan tehtävien vastuunjako eri toimijoiden kesken seuraavasti:

- Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain noudattamista.
- Tasa-arvoyksikkö valmistelee ja koordinoi hallituksen tasa-arvopolitiikkaa.
- Tasa-arvoasiain neuvottelukunta toimii parlamentaarisenä neuvoo antavana aloitteentekijänä.

Valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa todetaan, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymysten sijoittamista samaan ministeriöön on hyvä selvittää. Mikäli tätä syytä tai toisesta ei pidetä mahdollisena, olisi joka tapauksessa tasa-arvoasioiden ja yhdenvertaisuusasioiden viranomaisten käytännön yhteistyötä syytä lisätä. Siihen on monenlaisia mahdollisuuksia toimistollisesta yhteistyöstä alkaen. Todettakoon selvyyden vuoksi, että tähän kannanottoon ei sisälly ehdotusta tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun virkojen lakkauttamisesta tai yhdistämisestä. Asianomaisten lakien tavoitteiden edistämisen kannalta on hyvä, että mainitut virat säilyvät erillisinä ja nousevat esiin riittävän korkealla profiililla myös julkisuudessa.

Jäljempänä käsitellään erikseen tarkemmin syrjäntälautakunnan ja tasa-arvolautakunnan mahdollista yhdistämistä, koska sillä on erityinen merkitys syrjäntää koskevien juridisten linjausten kannalta.

Valtioneuvoston selonteossa (VNS 7/2010 vp) naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta todetaan, että tasa-arvoyksikkö tulisi sijoittaa nykyistä korkeampaan hierarkkiseen asemaan vastaamaan EU-maiden yleistä käytäntöä. Tässä samapalkkaisuusohjelman seurantaan koskevassa selvitystyössä on tullut esiin eräitä tiedonkulkuun ja johtamiskäytäntöihin liittyviä ongelmia, jotka voidaan paikallistaa johtuviksi organisaatorakenteista. Tasa-arvokysymysten perustuslaillisen painoarvon sekä yleisen arvostuksen näkökulmasta valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa omaksuttua kantaa tasa-arvoyksikön statuksen nostamisesta voidaankin pitää hyvin perusteltuna.

Tasa-arvoasioista vastaava ministeri on ollut useasti sijoitettuna eri ministeriöön kuin missä tasa-arvoasioiden pääasiallinen viranomaisorganisaatio on toiminut. Tämä on ollut tilanne myös hallituskaudella 2007–2011. Tästä aiheutui ajoittaisia tiedonkulun ongelmia. Olennaista parannusta sanotaan tapahtuneen tiedonkulussa ja yhteydenpidossa tasa-arvoasioista vastaavan ministerin ja valmistelevan sekä toimeenpanevan viranomaisorganisaation välillä

viime vuosina (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:54, sivu 38). Tätä kehitystä on edistänyt tasa-arvoasioista vastaavan ministerin pääsääntöisesti kerran kuukaudessa pitämät johtoryhmän kokoukset.

Kuitenkaan ei voi välttyä vaikutelmalta, joka myös eräissä raportoinnin haastatteluissa on tullut esille, että virkatie näissä kysymyksissä on varsin pitkä ja tarpeettoman mutkikas – ainakin mikäli pitäydytään virallisessa protokollassa.

Tasa-arvoyksikkö kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinto- ja suunnitteluosastoon, jonka osastopäällikkö esittelee tasa-arvoasioita koskevat asiat sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesjohtoryhmälle ennen niiden viemistä tasa-arvoasioista vastaavan ministerin johtoryhmään. Ministerin johtoryhmään vietävät asiat kulkevat sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesjohtoryhmän kautta, missä tasa-arvoasioita hoitavalla tasa-arvoyksiköllä ei hierarkkisen asemansa vuoksi ole edustusta. Tasa-arvoasioiden painoarvon kannalta tätä mallia tuskin voidaan pitää onnistuneena.

Valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa todetaan muun muassa että tasa-arvoyksikön poikkihallinnollisia ohjauskeinoja täsmennetään ja että toimien eteneminen vaatii usein erikseen varmistettua poliittisen tason tukea (s. 31). Tähän voidaan vielä lisätä, että poikkihallinnollisia ohjauskeinoja tukee niihin nähden sovelias organisaatio ja sen asema. Perustellusti voidaan yhtyä valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa todettuun linjaukseen tasa-arvoyksikön hierarkkisen aseman nostamisesta. Sitä voidaan lisäksi perustella tasa-arvoyksikön hallinnon valtavirtaistamiseen liittyvillä sekä kansainvälisillä tehtävillä.

**Suositus:** Tasa-arvoyksikön hierarkkista asemaa vahvistetaan ja johtamisjärjestelmää yksinkertaistetaan.

Tiedonkulkua ja koordinaatiota eri viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen välillä on edistänyt korkean tason seurantaryhmän ja koordinaatioryhmän toiminta. Kummankin toimielimen kausi päättyy maaliskuun lopussa 2011. Näiden toiminnan jatkon varmistaminen olisi ensiarvoisen tärkeätä samapalkkaisuustavoitteiden seurannan ja edistämisen kannalta. Samalla on syytä kiinnittää huomiota osallistumista ja työnjakoa koskeviin ongelmiin.

Toiminnan alkuvaiheissa merkittiin pöytäkirjaan puheenjohtajiston ja sihteeristön yhteisessä valmistelukokouksessa seuraavaa: ”Sovittiin, että seurantaryhmän kokoukseen voi varsinaisen jäsenen ollessa estynyt osallistua joku muu ko. organisaation johdon edustaja.” (pöytäkirja 18.8.2006). Noin vuotta myöhemmin osallistumisasiaa käsiteltiin vielä erikseen työmarkkinajäsenten osalta. Tuolloin puheenjohtaja totesi seurantaryhmässä: ”Työmarkkinajohtajat voivat halutessaan ottaa seurantaryhmän kokoukseen mukaan yhden avustajan, ei kuitenkaan sijaistamaan varsinaisen jäsenen ollessa estynyt saapumaan.” (pöytäkirja 12.10.2007). Käytännössä tätä rajoitusta ei ole tiukasti noudatettu. Avustajat ovat käytännössä myös sijaistaneet varsinaista jäsentä samaan tapaan kuin organisaatioiden johtoon kuuluvat edustajat ovat voineet tehdä jo aikaisemman päätöksen perusteella. Nämä ratkaisut, joita ei asiakirjoissa

tarkemmin perustella, on todennäköisesti tehty lähinnä tiedon kulun varmistamiseksi ja muista käytännön syistä.

Korkean tason seurantaryhmän jäsenten kokoukseen osallistumisessa olisi parantamisen varaa. Osallistuminen on kaikkien jäsenten osalta keskimäärin noin 50 prosentin luokkaa. Tätä ei voida pitää tyydyttävänä työryhmän aseman ja päämäärien kannalta.

Kun korkean tason seurantaryhmän ja koordinaatioryhmän jatkokausia harkitaan, tulisi samassa yhteydessä kiinnittää huomiota niiden keskinäisen aseman ja tehtävänjaon selkiyttämiseen. Myös osallistumista koskevia päätöksiä ja periaatteita on syytä tarkistaa.

**Suositus:** Samapalkkaisuusohjelman korkean tason seurantaryhmän ja koordinaatioryhmän toimikausia tulee jatkaa ja niiden vastuunjako selkiyttää.

Valtioneuvoston tasa-arvoselonteossa todetaan myös (s. 31), että tasa-arvo- ja syrjintälautakunta on jatkossa tarkoituksenmukaista yhdistää. Yhdistämiselle ei ole esitetty erityisiä perusteluja, mutta niitä on useita. Syrjintälautakunnan nykyinen toimivalta koskee etnistä syrjintää kun tasa-arvolautakunta puolestaan käsittelee sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Syrjinnän muodot voivat kuitenkin olla samanaikaisesti moniperusteisia eli syrjintä saattaa samanaikaisesti käsitellä erilaisia syrjinnän muotoja.

Kumpikin lautakunta voi pyynnöstä antaa lausuntoja tuomioistuimelle (Tasa-arvolaki 15 § ja Yhdenvertaisuuslaki 14 §). Oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ja oikeusturvan kannalta olisi suotavaa, että yksi ja sama lautakunta antaisi pyydettyä lausuntoja tuomioistuimille. Toisaalta se, että yhdenvertaisuuslaki koskee muutakin kuin työelämässä tapahtuvaa syrjintää, ja että syrjintälautakunta käsittelee vain etnistä syrjintää, ei sinänsä ole esteenä lautakuntien yhdistämiselle.

Kumpikin lautakunta voi nykyisin sakon uhalla kieltää syrjintäkiellon vastaisen menettelyn. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tasa-arvolain soveltamisessa noudatetut syrjinnän harkintaperusteet ovat yleensä käyttökelpoisia myös tarkasteltaessa yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäperusteita (esim. Ahtela-Bruun, Koskinen, Nummijärvi ja Saloheimo: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, Talentum 2006, 66).

Positiivinen erityiskohtelu, joka samapalkkaisuuden edistämisessäkin saattaa tulla kysymykseen, on varsin tulkinnanvarainen asia molempien nyt puheena olevan lain soveltamisen kannalta (Tasa-arvolaki 9 §, 4-kohta ja Yhdenvertaisuuslaki 7 § 2 mom.). Mikäli yhdistettävän uuden lautakunnan tuleviin tehtäviin sisällytetään myös positiivista erityiskohtelua koskevia tulkintakysymyksiä, se saattaisi osaltaan selkiyttää näiden kysymysten tulkintaa. Syrjintälautakunnan tehtäviin ei nykyisellään kuulu työsuhdetta tai virkasuhdetta koskevat syrjintäasiat, mutta syrjinnän käsite on molemmissa laeissa periaatteessa samankaltainen.

On esiintynyt laintulkinnallisia ongelmia siitä, millä tavoin tai miten rajattuna työ- ja virkaehtosopimuksella voidaan sopia erityisiä palkka- ja muita

etuja sopijapuolena olevan ammattiliiton jäsenille. Kysymystä on käsitelty Tehyn vuoden 2007 työriidan jälkiselvittelyissä apulaisoikeuskanslerin antamassa päätöksessä 11.1.2010. Kahden kantelun johdosta annetussa päätöksessä todettiin muun muassa että työ- ja virkaehtosopimuksen rajaaminen vain ammattiliiton jäseniin rikkoi yhdenvertaisuuslakia.

Millaisiin johtopäätöksiin tai toimenpiteisiin tämä jatkossa saattaa johtaa muun muassa sopimuspolitiikassa on, kuten aikaisemmin on todettu, parhailaan harkittavana työ- ja elinkeinoministeriön marraskuussa 2010 käynnistämässä kolmikantaisessa työryhmässä. Asian selvittelyllä voi olla liittymäkohtia myös tilanteisiin, joissa esimerkiksi samapalkkaisuustavoitteen edistämiseksi sovitaan kohdennetusta palkankorotuserästä jollekin palkansaajaryhmälle.

**Suositus:** Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden keskinäinen riippuvuus erityisesti työelämässä otetaan huomioon lainsäädännön ja hallinnon kehittämässä. Tasa-arvo- ja syrjintälautakunta tulee yhdistää.

**Suositus:** Positiivisen erityiskohtelun tunnusmerkistöä ja soveltuvuutta samapalkkaisuustavoitteiden toteuttamisen yhteydessä tulee selvittää.



## Liite I Asiantuntijälähteet

Arviointityössä ovat seuraavat asiantuntijat antaneet arvokasta apua haastatteluin tai luovuttamalla aiheeseen liittyvää tilasto- ym. lähdeaineistoa.

Erkkilä Marja, apulaisjohtaja, SAK

Haapasalmi Jari, tutkimuspäällikkö, EK

Hakonen Niilo, asiantuntija, EK

Happonen Mika, työmarkkina-analyytikko, Valtion työmarkkinalaitos

Heinilä-Hannikainen Tarja, johtaja, STM, tasa-arvoyksikkö

Hotti Anne, johtava työmarkkinatutkija, Kunnallinen työmarkkinalaitos

Ikonen Raimo, osastopäällikkö, ylijohtaja, STM, samapalkkaisuusohjelman koordinaatioryhmän puheenjohtaja

Inkeroinen Eeva-Liisa, johtaja, EK

Jalonen Markku, työmarkkinajohtaja, Kunnallinen työmarkkinalaitos

Kostiainen Leila, pääsihteeri, STTK

Kröger Tarja, hallitusneuvos, TEM

Lahelma Elina, professori, Helsingin yliopisto, kasvatustieteen laitos

Lehto Anna-Maija, johtaja, Tilastokeskus

Lilja Reija, tutkimusjohtaja, Palkansaajien tutkimuslaitos

Lyly Lauri, puheenjohtaja, SAK

McAteer Mari-Elina, projektikoordinaattori, STM, tasa-arvoyksikkö

Metsäpelto Teuvo, työmarkkinajohtaja, Valtion työmarkkinalaitos

Mäenpää Mikko, puheenjohtaja, STTK

Mäkinen Pirkko, tasa-arvovaltuutettu

Nybondas-Kangas Henrika, johtava työmarkkinalakimies, Kunnallinen työmarkkinalaitos

Pirinen Raila, opinto-ohjaaja, Helsingin Normaalilyseo

Riski Seppo, varatuomari, entinen EK:n työmarkkinasektorin johtaja

Sajavaara Anu, asiantuntija, EK

Viitamaa-Tervonen Outi, projektipäällikkö, STM, tasa-arvoyksikkö

Viljanen Matti, puheenjohtaja, AKAVA

Voipio Risto, työmarkkinajohtaja, Kirkon työmarkkinalaitos

## Liite 2 Kirjalliset lähteet

- Ahtela, Karoliina; Bruun Niklas; Koskinen, Pirkko K.; Nummijärvi, Anja; Saloheimo, Jorma (2006) Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Talentum, Helsinki 2006.
- Asplund, Rita (2008) Sukupuolten palkkaerot Suomessa. Yksityisen sektorin miesten ja naisten palkkojen ja palkkaerojen tarkastelu. ETLA, Taloustieto Oy, Helsinki 2008.
- Brunila, Kristiina (2009) Sukupuolten tasa-arvo korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:51.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:21.
- Hallitusohjelma 15.4.2007.
- Holli, Anne Maria; Rantala, Marjo (2009) Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:54.
- Hynninen, Pirkko; Juutilainen, Päivi-Katriina (2006) Seitsemän asiaa ohjauksen suunnittelusta ja tasa-arvosta. Sukupuolisensitiivinen ohjaus tasa-arvon edistäjänä koulutuksessa -hanke 2002–2006. Kasvatustieteiden tiedekunnan opetusmonisteita 43, Joensuun Yliopisto.
- Hämäläinen, Ulla; Kangas, Olli (2010) Perhepiirissä. Kelan tutkimusosasto 2010.
- Julkunen, Raija (2009) Työelämän tasa-arvopolitiikka. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:53.
- Kohti samapalkkaisuutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:25.
- Kuusi, Heli; Jakku-Sihvonen, Ritva; Koramo, Marika (2009) Koulutus ja sukupuolten tasa-arvo. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:52.
- Lainiala, Lassi (2010) Perhepolitiikan uudet tuulet – Perheen paluu. Väestöntutkimuslaitos, katsauksia E 39/2010.
- Lammi-Taskula, Johanna; Salmi, Minna; Parrukoski Sanna (2009) Työ, perhe ja tasa-arvo. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:55.
- Lehto, Anna-Maija; Sutela, Hanna (2008) Työolojen kolme vuosikymmentä. Työolotutkimusten tuloksia 1977–2008. Tilastokeskus, Helsinki.

- Lilja, Reija; Asplund, Rita; Kauppinen, Kaisa (2007) Perhevapaavalinnat ja perhevapaisten kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä? Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:69.
- Matinmikko, Johanna; Tanhua, Inkeri (2008) Työpaikan palkkakartoitus. Tietoa ja kokemuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:25.
- Moilanen, Liisa; Haapanen, Ari (2006) Yhteiskuntavastuun sosiaalinen ulottuvuus. Hyvät käytännöt yrityksen arjessa. Työpoliittinen tutkimus 2006.
- Nieminen, Tarja (2008) Tasa-arvobarometri 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:24.
- Rantala, Marjo (2010) Paluu Pekingiin. Nyt. Sukupuolten tasa-arvon tila Suomessa 2010. Naisjärjestöjen Keskusliitto, Helsinki 2010.
- Sajavaara, Anu; Haapasalmi, Jari (2010) Naiset ja miehet työelämässä, dia-sarja, EK työmarkkinat 2010.
- Salo, Irmeli; Blåfield, Ville (2007) Naiset huipulle! Johtaja sukupuolesta riippumatta. EVA, Helsinki 2007.
- Samapalkkaisuusohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:11.
- Samapalkkaisuusohjelman korkean tason seurantaryhmän kokousmuistiot 2007–2010.
- Samapalkkaisuusohjelman seurantaryhmän (2006–2007) loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:32.
- Segregaatio ja sukupuolten väliset palkkaerot -hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:26.
- Selvitys hallituksen samapalkkaisuusohjelman rakentamisen edellytyksistä yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa. Selvityshenkilön selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13.
- Selvitys samapalkkaisuutta edistävän palkkausjärjestelmähankkeen tarpeellisuudesta. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:80.
- Sorsa, Kaisa (2010) Itsesääntely ja yhteiskuntavastuu. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 14/2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 45/2010.
- Sutela, Hanna; Lehto, Anna-Maija (2007) Tasa-arvo työn takana. Tilastokeskus, Helsinki 2007.
- Työn vaativuuden arvioinnin kehittäminen (1994) Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen työnarviointityöryhmän loppuraportti 1994. Helsinki 1994.

Työpaikan palkkakartoitus. Tietoa ja kokemuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:25.

Uosukainen, Katja; Autio, Hanna-Leena; Leinonen, Minna; Syrjä, Sannu (2010) Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:7.

Uosukainen, Katja; Autio, Hanna-Leena; Leinonen, Minna (2008) Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:11.

Valtioneuvoston selonteko VNS 7/2010 vp Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:8.

Veto-ohjelma 2003–2007. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:53.