



Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2016–2019

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 56/2018

Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2016–2019

Leo Suomaa

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4013-0

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Kuvat ja taulukot: Mari-Elina McAteer

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	14.12.2018	
Tekijät	Leo Suomaa		
Julkaisun nimi	Samapalkkaisuohjelman kokonaisarviointi 2016–2019		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 56/2018		
Diaari/hankenumero		Teema	
ISBN PDF	978-952-00-4013-0	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4013-0		
Sivumäärä	81	Kieli	Suomi
Asiasanat	Naisten ja miesten tasa-arvo, työelämän tasa-arvo, sukupuolten palkkaero, samapalkkaus, samapalkkausohjelma		
<p>Tämä on kokonaisarviointiraportti Juha Sipilän hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteiset toimenpiteet kokoavasta Samapalkkausohjelmasta 2016–2019.</p> <p>Toimeksiannon mukaisesti se on arviointi ohjelman toiminnasta ja vaikuttavuudesta; toimenpidekokonaisuuden onnistuneisuudesta ja toimintatavoista; sekä ohjelman päätavoitteen ja osatavoitteiden toteutumisesta. Arviointi on havainnoista, johdopäätöksistä ja suosituksista sekä kehittämisehdotuksista muodostuva kokonaisuus.</p> <p>Samapalkkausohjelman 2016–2019 riippumattoman kokonaisarvioinnin on tehnyt Leo Suomaa.</p> <p>Kokonaisarviointi perustuu haastatteluista, kuulemistilaisuudesta sekä asiakirja-aineistosta saatuihin tietoihin ja näkemyksiin sekä niihin seurantavälineisiin, joita ohjelmassa on sovittu käytettävän. Kaikista tavoitteista tai toimenpiteistä ei arviointihetkellä ollut käytettävissä seurantatietoja ohjelman ajalta.</p> <p>Samapalkkausohjelma on koettu tarpeelliseksi, mutta nykyisen tai sitä edeltäneiden ohjelmien ei ole katsottu onnistuneen hyvin päätavoitteessaan eli naisten ja miesten palkkaeron kaventamisessa. Ero on kaventunut hitaasti. Ohjelmien vaikutusta kaventumiseen on vaikea erottaa muiden tekijöiden vaikutuksesta.</p> <p>Ehdotuksena on, että samapalkkaus-toimenpiteitä jatkettaessa keskitytään vain vaikuttavimpiin sukupuolten palkkaeroa kaventaviin toimiin. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että hallitus ja työmarkkinaosapuolet sitoutuvat näkyvästi naisten ja miesten palkkaeron ohjelmalliseen kaventamiseen.</p>			
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och häsovårdsministeriet	14.12.2018	
Författare	Leo Suomaa		
Publikationens titel	Helhetsbedömning av Likalönsprogrammet 2016–2019		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och häsovårdsministeriets rapporter och promemorior 56/2018		
Diarie- /projektnummer		Tema	
ISBN PDF	978-952-00-4013-0	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4013-0		
Sidantal	81	Språk	Finska
Nyckelord	Jämställdhet mellan kvinnor och män, jämställdhet i arbetslivet, löneskillnader mellan könen, lika lön, likalönsprogrammet		
Referat	<p>Detta är en helhetsbedömningsrapport om Likalönsprogrammet 2016–2019 som samlar Juha Sipiläs regerings och arbetsmarknadscentralorganisationernas gemensamma åtgärder. I enlighet med uppdraget bedöms programmets verksamhet och effektivitet, åtgärdshelhetens framgång och verksamhetssätt samt förverkligandet av programmets huvudmål och delmål. Bedömningen består av observationer, slutsatser och rekommendationer samt utvecklingsförslag.</p> <p>Den oberoende helhetsbedömningen av Likalönsprogrammet 2016–2019 har genomförts av Leo Suomaa.</p> <p>Helhetsbedömningen baserar sig på uppgifter och synpunkter från intervjuer, samrådsmöten och dokumentationsmaterial samt de uppföljningsverktyg som man har kommit överens om att använda i programmet. Uppföljningsinformation om samtliga mål och åtgärder fanns inte tillgänglig vid tidpunkten för bedömningen.</p> <p>Likalönsprogrammet har upplevts vara nödvändigt, men varken nuvarande eller tidigare program har ansetts framgångsrika då det gäller huvudmålet att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Skillnaderna har minskat långsamt. Eftersom även andra faktorer har haft effekter är det svårt att urskilja hur programmen har påverkat denna minskning.</p> <p>Vad gäller likalönsåtgärder föreslås det att man i fortsättningen koncentrerar sig uteslutande på de mest effektiva åtgärderna för att minska löneskillnaderna mellan könen. Att uppnå dessa mål kräver att regeringen och arbetsmarknadsparterna tydligt förbinder sig till en programmatisk minskning av löneskillnaderna mellan kvinnor och män.</p>		
Förläggare	Social- och häsovårdministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health	14.12.2018	
Authors	Leo Suomaa		
Title of publication	Overall Evaluation of the Equal Pay Programme 2016–2019		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 56/2018		
Register number		Subject	
ISBN PDF	978-952-00-4013-0	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4013-0		
Pages	81	Language	Finnish
Keywords	Gender equality, equality in the labour market, gender pay gap, equal pay, Equal Pay Programme		
<p>This is an evaluation report of the Equal Pay Programme 2016–2019, that gathers the joint measures of Juha Sipilä's Government and central labour market organisations.</p> <p>As outlined in the assignment, the report assesses the activities and effects of the programme, how successful the chosen set of measures and practices was, and whether the main goal and sub-goals were achieved. The report is comprised of observations, conclusions, recommendations and development proposals.</p> <p>The independent overall evaluation of the Equal Pay Programme 2016–2019 was carried out by Leo Suomaa.</p> <p>The overall evaluation is based on information and views obtained from interviews, a consultation event and documents, as well as on those monitoring tools that were agreed on in the programme. Follow-up information was not available on all sub-goals or measures of the programme when the evaluation was carried out.</p> <p>The Equal Pay Programme is generally seen as necessary. The current and previous programmes, however, have not been deemed particularly successful in reducing the pay gap between men and women. The gap has been reduced slowly. It is difficult to distinguish the effect of the Equal Pay Programmes and the effects of other factors.</p> <p>The report proposes that future measures for reducing the gender pay gap should be focused on the most effective measures. To achieve the goals set, it is necessary that the Government and the social partners visibly commit themselves to reducing the gender pay gap through programme activities.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	10
2	Samapalkkaisuohjelmat valtioneuvoston ohjausasiakirjoina	12
3	Juha Sipilän hallituksen samapalkkaisuohjelman tavoitteisto	18
4	Juha Sipilän hallituksen samapalkkaisuohjelman organisaatio	21
4.1	Korkean tason samapalkkaisuustapaaminen.....	21
4.2	Samapalkkaisuohjelman työtä koordinoiva asiantuntijaryhmä	21
4.3	Projektipäällikkö	22
4.4	Linjaorganisaatio	22
5	Juha Sipilän hallituksen samapalkkaisuohjelman resursointi.....	24
6	Päätavoite	26
6.1	Naisten ja miesten välisen palkkaeron kaventaminen.....	26
6.2	Tasa-arvolain samapalkkaisuuseriaatteen toteutuminen	37
7	Osatavoitteet.....	41
7.1	Palkka- ja sopimuspolitiikka	41
7.1.1	Työmarkkinajärjestöt edistävät sukupuolten palkkatasa-arvoa	41
7.1.2	Selvitys työ- ja virkaehtosopimusten palkkaerovaikutuksista	43
7.1.3	Työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointi.....	44
7.2	Palkkausjärjestelmien kehittäminen ja toimeenpano sekä palkkatietämyksen parantaminen.....	45

7.2.1	Palkkausjärjestelmien kehittäminen	47
7.2.2	Palkkatietämyksen ja tiedon lisääminen tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista	49
7.2.3	Selvitys hyvistä käytännöistä palkkaeron kaventamiseksi ja palkkatietämyksen lisäämiseksi.....	50
7.2.4	Työelämä 2020-hankkeen viestintätoimet	50
7.2.5	Työmarkkinakeskusjärjestöjen ja Henry ry:n tilaisuus	51
7.3	Segregaation purkaminen	51
7.3.1	Sovellus ammatin tai alan vaihtoa pohtiville	60
7.3.2	Opetusalan edistämistoimenpiteet	60
7.3.3	Segregaation lieventäminen koulutus- ja uravalinnoissa.....	61
7.3.4	Viestintäyhteistyö.....	62
7.3.5	Työelämä 2020 -hankkeen viestintätoimet	63
7.4	Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen	63
7.4.1	Asennevaikuttaminen tasapuolisen perhevapaiden käytön lisäämiseksi	66
7.4.2	Perhevapaiden tasapuolisen käytön edistäminen	67
7.4.3	Tiedottamisyhteistyö työtä ja perhe-elämää koskevista hankkeista	67
7.4.4	Perhe-etuuslaskurin kehittäminen	68
7.5	Seuranta, koordinaatio ja arviointi	68
8	Arviointia ja ehdotuksia	69
8.1	Arviointia	69
8.2	Ehdotuksia	72
8.2.1	Ohjelmallinen toiminta	72
8.2.2	Toimenpiteiden jäsenyys.....	72
9	Haastatellut ja kuullut asiantuntijat	75
10	Jälkipuhe.....	76
11	Hyödyllistä luettavaa.....	77
	Liitteet.....	80

LUKIJALLE

Erot naisten ja miesten oloissa ilmenevät tuntuvina etenkin työelämässä: palkkauksessa, asemassa ja työuran etenemisessä. Sukupuolten palkkaerot ovat pysyneet suurina, vaikka elinkeino-, koulutus-, perhe- ja sosiaaliset rakenteet ovat muuttuneet. Samapalkkaisuusvaatimus eli vaade ”samasta palkasta samasta ja samanarvoisesta työstä” on kuitenkin vanha velvoite. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset, EU-lainsäädäntö ja Suomen kansallinen lainsäädäntö edellyttävät palkkatasa-arvon edistämistä.

Hallitus on toteuttanut vuodesta 2006 lähtien yhdessä työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa samapalkkaisuusohjelmaa. Ponnisteluista huolimatta sukupuolten palkkaero on kaventunut kovin hitaasti, vuoden 2006 noin 20 prosentista noin 16 prosenttiin. Ohjelmien lähtökohdista on ollut naisten ja miesten palkkaeron kaventaminen ja tasa-arvolain samapalkkaisuusperiaatteen toteuttaminen. Koska sukupuolten palkkaeroon vaikuttavia tekijöitä on monia, ohjelmaan on koottu erilaisia toimenpiteitä. Osa vaikuttaa suoraan palkkaan, osa taas työelämän rakenteisiin kuten sukupuolten työnjakoon.

Samapalkkaisuusohjelman käytäntönä on ollut ohjelman ulkopuolinen ja riippumaton arviointi. Ohjelman ensimmäisen kokonaisarvioinnin vuosista 2007–2010 teki Senior Advisor Juhani Salenius. Toimintakautta 2010–2014 arvioi oikeustieteen kandidaatti Esa Lonka. Nykyisen ohjelman 2016–2019 kokonaisarvioinnin toteutti diplomi-insinööri Leo Suoma.

Kokonaisarviointi tehtiin vaikuttavuusarviointina keskittyen ohjelman 2016–2019 tavoitteiden saavuttamiseen. Arviointi koski ohjelman toimenpiteitä, toimintatapoja ja tuloksia. Arvioinnin tuli palvella ohjelman seuranta- ja kehittämistä. Sen piti sisältää kolme tasoa: havainnot, johtopäätökset ja suositukset. Arvion haluttiin ottavan kantaa myös siihen, mitkä toimenpiteet voisivat jatkossa lisätä palkkatasa-arvoa ja lisäksi toivottiin myös uusia keinoja palkkaeron kuromiseen.

Leo Suomaan kokonaisarviointi antaa kattavan kuvan samapalkkaisuusohjelman toimintaympäristöstä ja pää- ja osatavoitteista. Siinä on hyödynnetty tilasto- ja muuta

lähdeaineistoa sekä haastateltu laaja joukko asiantuntijoita. Lokakuussa järjestettiin avoin kuulemistilaisuus. Arvio kertoo, että ohjelma ei ole onnistunut päätavoitteessaan. Naisten ja miesten palkkaero on kaventunut tavoiteltua hitaammin. Arvioitsija näkee ohjelman merkityksen olevan kuitenkin sen välitöntä vaikutusta suurempi.

Arvioitsija on tuonut monipuolisesti esiin samapalkkaisuuden kaventamiseen liittyviä haasteita ja jäsentänyt uudella tavalla mahdollisuuksia kaventaa naisten ja miesten palkkaeroa. Arviointi luo oivallisen perustan arvioida ohjelman toimintaa ja samapalkkaisuustavoitteen onnistumista. Jäsennykset ja näkemykset painopisteistä sekä uusista keinoista toimivat evästyksinä kehittämistyölle.

Kiitän Leo Suomaata ansiokkaasta kokonaisarvioinnista, asiantuntijuudesta ja luovasta työotteesta. Arviointityö on jo nyt sysännyt eteenpäin kehittämissuunnitelmaa ja luonut siltaa samapalkkaisuustavoitteen jatkolle. Kiitän myös asiantuntijoita, jotka ovat antaneet arvokasta apua haastatteluin ja luovuttamalla lähdeaineistoja arvioitsijan käyttöön.

Raimo Antila

Ylijohtaja, samapalkkaisuusohjelman asiantuntijaryhmän puheenjohtaja

1 Johdanto

Samapalkkaisuusohjelma 2016–2019 ja sitä edeltäneet ohjelmat on koettu kahdessa suhteessa erityisen tarpeellisiksi, tärkeiksi ja tuloksellisiksi. Samapalkkaisuus on nyt eri osapuolten yhteisesti hyväksymä ja kiistaton tavoite. Ohjelma on koonnut saman pöydän ääreen samapalkkaisuuden kannalta keskeisimmät valtakunnalliset toimijat. Hallituksen koordinoima, hallituksen ja työmarkkinaosapuolten yhteiset tavoitteet ko-koava ohjelmallinen toiminta naisten ja miesten palkkaeron kaventamiseksi on tarpeen myös seuraavilla vaalikausilla. Poliittisen painoarvonsa se saa sen mukaan, mitä asiasta sovitaan kulloisenkin hallituksen hallitusohjelmassa. Tasa-arvobarometrin 2017 mukaan yhdeksän kymmenestä vastaajasta toivoo työmarkkinajärjestöiltä ja työnantajilta nykyistä aktiivisempia toimia naisten ja miesten perusteettomien palkka-erojen poistamiseksi.

Samapalkkaisuusohjelman ensimmäinen päätavoite eli naisten ja miesten palkkaeron kaventuminen on kuitenkin toteutunut hitaasti. Tältä osin samapalkkaisuusohjelmat eivät ole onnistuneet toivotulla tavalla.

Samapalkkaisuusohjelmien seurannassa on käytetty Tilastokeskuksen Ansiotasoindeksiin perustuvaa tietoa kokoikäisten palkansaajien säännöllisen työajan keskikuu-kausiansioista. Se soveltuu samapalkkaisuusohjelman yleisen toteutumisen ja kansainvälisen vertailun tarpeisiin. Sen sijaan toimenpiteiden suunnittelun ja kohdistamisen tarpeisiin se on liian yleinen. Siihen tarvitaan erottelukykyisempiä indikaattoreita.

Nykyisellä samapalkkaisuusohjelmalla, niin kuin sen edeltäjilläkin, koetaan olleen hyvin pieni välitön vaikutus naisten ja miesten palkkaeron kaventumiseen. Sen sijaan samapalkkaisuusohjelmista johtuneilla toimenpiteillä, kuten työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arvioinneilla ja niiden seurannalla, on koettu olleen vaikutusta. Samoin samapalkkaisuusohjelman luoman yhteiskunnallisen ja työmarkkinapoliittisen paineen on koettu tukeneen pyrkimystä kaventaa palkkaeroa.

Osa samapalkkaisuusohjelman rakenteista ja palkkaeron kaventamiseen soveltuviksi ajatelluista keinoista periytyy tulopoliittisten kokonaisratkaisujen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen keskitettyjen ratkaisujen ajalta. Samapalkkaisuusohjelmien toimenpiteitä ja tietopohjaa on edelleen suunnattu palvelemaan ikään kuin tulopoliittisina ratkaisuuina toteutettavia toimenpiteitä. Samapalkkaisuusohjelman sovittaminen liittotasa- arvoa tehtävien työ- ja virkaehtosopimusten aikaan on kesken. Tähän liittyy kysymys rakenteellisesta palkkatasa-arvosta, johon tässä muuttuneessa tilanteessa ei näytä olevan laajaa kannatusta saavia ratkaisuehdotuksia.

Joka tapauksessa toimenpiteitä ja tietoja olisi tarpeen kohdistaa enenevästi ja nimenomaan keinoihin, joilla yritys- tai organisaatioitasolla voidaan selvittää ja poistaa mahdollisesti esiintyviä perusteettomia tai selittämättömiä palkkaeroja.

Varsin vähän on käsitelty kysymystä samapalkkaisuusohjelman toteuttamisen taloudellisista vaikutuksista. Yleisen elämäkokemuksen perusteella palkkaeron kaventaminen edellyttää palkankorotuksia, jotka rahoitetaan joko parantuneella työn tuottavuudella taikka siirtämällä ne hintoihin tai veroihin. Palkkaeron kaventamista nimellispalkkoja alentamalla ei kannata edes ottaa puheeksi.

Olellaisen osan naisten ja miesten palkkaerosta selittää toimialojen jakautuminen nais- ja miesvaltaisiin toimialoihin ja ammattien jakautuminen nais- ja miesammatteihin samoin kuin naisten ja miesten sijoittuminen eritasoisin asemiin organisaatioissa. Tästä on pitkälle menevä yhteisymmärrys, mutta nopeasti vaikuttavista segregaaation purkamiskeinoista ei ole laajaa yhteistä näkemystä perhevapaaudistusta lukuun ottamatta.

Samapalkkaisuusohjelman toinen päätavoite koskee tasa-arvolain mukaista samapalkkaisuusperiaatetta. Voimassa olevan tasa-arvolain mukainen samapalkkaisuus toteutuu työpaikoilla verraten hyvin erityisesti silloin, kun on kysymys samasta työstä saman työnantajan samalla työpaikalla. Erilaisia näkemyksiä on siitä, voidaanko tai miten voidaan arvioida työn samanarvoisuutta eri sopimusalojen tai eri työnantajien töissä. Tasa-arvolain mahdollisia muutostarpeita on käsitelty Jukka Maarianvaaran selvityksessä palkka-avoimuudesta (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018).

Samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 on päätavoite, seitsemän otsikoitua tavoitetta ja 17 nimettyä toimenpidettä. Varsinkin toimenpiteet ovat hyvin eri tyyppisiä alkaen asenneilmapiiriin vaikuttamisesta ja ulottuen yksittäisen selvityksen pyytämiseen tai tilaisuuden järjestämiseen. Varsin yleisen näkemyksen mukaan tavoitteita ja toimenpiteitä on ollut käytettävissä oleviin voimavaroihin nähden liian paljon. Arviointihetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella osa toimenpiteistä jää toteuttamatta.

Samapalkkaisuusohjelmassa mainitut yhteydenotot yksittäisiin järjestöihin ja ehdotukset niiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä voitaisiin korvata verkostoitumis- ja vaikuttamissuunnitelmalla, jonka asiantuntijaryhmä esittelisi ohjelman koordinoijan vahvistettavaksi. Hyviä kokemuksia on poliitikkojen ja tutkijoiden vuorovaikutteisista tilaisuuksista. Vaikka samapalkkaisuus tunnetaan asiana jokseenkin hyvin, samapalkkaisuusohjelman tunnettuus on nykyisellään verraten vaatimaton samapalkkaisuusammattilaisten piirin ulkopuolella.

2 Samapalkkaisuusohjelmat valtioneuvoston ohjausasiakirjoina

Erilaisia ja eri aikoina valtioneuvoston tasolla hyväksytyjä ohjausasiakirjoja on sadoittain. Kulloinenkin hallitus perii edeltäjiltään valtioneuvoston selontekoja eduskunnalle, valtioneuvoston periaatepäätöksiä, erilaisia strategioita ja ohjelmia. Niitä ei ole tapana kumota muodollisesti. Sen sijaan on tehty päätöksiä siitä, mitkä niistä ovat edelleen voimassa – mikä ei kuitenkaan tarkoita, että niitä kaikkia sovellettaisiin aktiivisesti.

Hallitusohjelma, hallituksen toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma menevät ohjausvaikutukseltaan hallituksen perimien ohjausasiakirjojen edelle. Lisäksi hallituksilla on ollut tapana ohjelmoida joitakin keskeisiä hankkeitaan esimerkiksi politiikkaohjelmiksi tai kärkihankkeiksi. Näiden valtioneuvoston yhteisten ohjausvälineiden lisäksi eri ministeriöillä on omia ohjausasiakirjojaan, esimerkiksi strategioita.

Hallitusten samapalkkaisuusohjelmat ovat perintöä sosiaali- ja terveysministeriön 15.11.2004 asettamasta työryhmästä, jonka tehtävänä oli laatia koko työmarkkinakentän kattava naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistävä samapalkkaisuusohjelma. Sitten Suomen hallituksilla on ollut vuodesta 2006 lähtien erityinen samapalkkaisuusohjelma.

Suomen hallituksilla on ollut tasa-arvo-ohjelma Paavo Lipposen ensimmäisestä hallituksesta lähtien lukuun ottamatta vuosia 1999–2003. Juha Sipilän hallituksen samapalkkaisuusohjelma perustuu 4.5.2016 valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyyn hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan 2016–2019. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa todetaan, että vuosina 2016–2019 toteutetaan kolmikantainen samapalkkaisuusohjelma, jonka tavoitteena on kaventaa naisten ja miesten keskimääräistä palkkaeroa. Vastuutahoksi on nimetty sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön 12.7.2016 julkaisema samapalkkaisuusohjelma kokoaa yhteen hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteiset toimenpiteet sukupuolten samapalkkaisuuden toteuttamiseksi vuosina 2016–2019.

Samapalkkaisuusohjelman esipuheessa ja johdannossa todetaan, että hallitus tukee samapalkkaisuutta myös tasa-arvo-ohjelman keinoin. Asiakirjoista voi saada vaikutelman, että tasa-arvo-ohjelmalla ja samapalkkaisuusohjelmalla olisi hierarkkinen suhde. Saadun selvityksen mukaan niin ei kuitenkaan ole. Samapalkkaisuusohjelman sisältö on hyväksytty 18.3.2016.

Yksityiskohtaisempi selostus aikaisemmista eri hallitusten samapalkkaisuusohjelmista on Esa Lonkan Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2010–2014 -muistiossa sivuilla 7–8 (STM Raportteja ja muistioita 2015:25).

Verraten yleisen arvion mukaan samapalkkaisuusohjelma on oppinut vähänlaisesti omista kokemuksistaan. Siitä huolimatta, että sekä työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä että kansantalouden tilanne muuttuivat jokseenkin perusteellisesti esitöiden ja ensimmäisen ohjelman jälkeen, ohjelman sisältöön sillä ei ollut merkittävää vaikutusta. Erilaisia näkemyksiä on siitä, missä määrin samapalkkaisuusohjelma 2016–2019 perustuu nimenomaan oppiin, joka on saatu edellisistä ohjelmista.

Hallituksen samapalkkaisuusohjelma 2016–2019 on osa ohjausasiakirjakokonaisuutta, johon kuuluvat ainakin hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2016–2019 (Sosiaali- ja terveysministeriön Julkaisuja 2016:4) ja väliraportti hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta 2016–2019 (Sosiaali- ja terveysministeriön Raportteja ja muistioita 28/2018). Samoin siihen kuuluvaksi voidaan katsoa samapalkkaisuusohjelmien esityöt (esim. Sosiaali- ja terveysministeriön Työryhmämuistioita 2005:7; Sosiaali- ja terveysministeriön Selvityksiä 2007:11) sekä samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2007–2010 (Sosiaali- ja terveysministeriön Selvityksiä 2011:2) ja kokonaisarviointi 2010–2014 (Sosiaali- ja terveysministeriön Raportteja ja muistioita 2015:25).

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman ja samapalkkaisuusohjelman lisäksi samapalkkaisuutta koskevia linjauksia on myös valtioneuvoston selonteossa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (Sosiaali- ja terveysministeriön Julkaisuja 2010:8). Siinä linjataan näkemykset ”tulevaisuuden tasa-arvopolitiikasta vuoteen 2020”. Työelämän tasa-arvon ja samapalkkaisuuden edistämisen kannalta tärkeät selonteot ovat keväällä 2017 eduskunnalle annettu valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa Jaettu ymmärrys työn murroksesta (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13a/2017) ja valtioneuvoston yleisistunnossa 11.10.2018 hyväksytty tulevaisuusselonteon toinen osa Ratkaisuja työn murroksessa (Valtioneuvoston julkaisusarja 30/2018; Valtioneuvoston selonteko VNS 5/2018 vp). Ratkaisuselonteon mukaan tulee edelleen kiinnittää huomiota esimerkiksi naisten ansiokehitykseen miehiin verrattuna.

Valtioneuvoston tasolla päätetyt strategiat, ohjelmat ja muut strategiatyypiset ohjausasiakirjat ovat osa kansallista ohjausjärjestelmää. Niillä ei ole välitöntä oikeudellisesti velvoittavaa roolia. Strategiatyypisten ohjausasiakirjojen vaikutus toteutuu välillisesti johtamisjärjestelmän kautta. Näitä aikaisempien ja kulloisenkin hallituksen aikaisia ohjausvälineitä on satamäärin. Ohjausjärjestelmällä on rajalliset mahdollisuudet sovittaa toisiinsa kaikkia niissä ilmaistuja tavoitteita.

Hallinnonaloilla on taipumusta antaa asioille etusija omasta näkökulmastaan. Samapalkkaisuusohjelma ei tässä suhteessa poikkea muista ohjelmista. Tasa-arvoselonteossa esitetty arvio, että ”edistyminen tällä alueella edellyttää nykyistä tiiviimpää poikkihallinnollista yhteistyötä”, perustuu kokemukseen, jota aika ei ole kovasti muuttanut. Tältä osin on kuitenkin jo olemassa toimielimet, joilla poikkihallinnollista virkamiestason yhteistyötä voidaan tiivistää, nimittäin kansliapäällikkökokoukset ja toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien verkosto. Toiminnallisilla tasa-arvotyöryhmien verkostoilla on ollutkin yhtymäkohtia samapalkkaisuuskysymyksiin.

Moneen muuhun hallituksen ohjausvälineeseen verrattuna samapalkkaisuusohjelma on kuitenkin erilainen sikäli, että se kokoaa yhteen hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteiset toimenpiteet ja että olennainen osa samapalkkaisuusohjelman toimenpiteiden toteutusvastuusta on työmarkkinakeskusjärjestöillä. Samapalkkaisuusohjelman useat toimenpiteet ovat nimenomaan työmarkkinajärjestöjen vastuulla. Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 yhteensä 17 toimenpiteestä seitsemän on työmarkkinakeskusjärjestöjen, kaksi sosiaali- ja terveysministeriön, yksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja yksi työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla ja loput eri tavoin useamman tahon vastuulla.

Toimenpiteiden seurantataulukon (18.9.2018) mukaan puoli vuotta ennen maaliskuun loppua 2019, jolloin ohjelmaa koordinoivan asiantuntijaryhmän toimikausi päättyy, kuusi toimenpidettä oli jo saatu valmiiksi ja kaksi eteni hyvin, kuusi oli alussa eikä kolmea ollut käynnistetty. Kaikki hallituksen ohjelmaan sitoutuneet ministeriöt ovat omalta kohdaltaan ilmoittaneet toteutusvaikeuksien syyksi yleisten tai erityisten resurssien puutteen. Myös työmarkkinakeskusjärjestöt ovat ilmoittaneet saman syyn. Työmarkkinajärjestöjen osalta samapalkkaisuusohjelman toteuttamiseen on vaikuttanut myös sopimusjärjestelmän muutos, kun palkkausta koskevat asiat ovat siirtyneet keskusjärjestöiltä liittotasolle, jolla ei ole määriteltyä roolia samapalkkaisuusohjelmassa.

Kysyttäessä, kuka tai mikä on samapalkkaisuusohjelman prosessin omistaja, haastateltavien vastaukset jakaantuvat. Osa haastatelluista katsoo, että hallitus on prosessin omistaja. Toisten mielestä prosessi on kolmikantaisessa ohjauksessa, mutta on myös näkemyksiä, joiden mukaan työmarkkinakeskusjärjestöt ovat prosessin omistajat. Samapalkkaisuusohjelman mukaan sosiaali- ja terveysministeriö koordinoi sitä, seuraa sukupuolten välisen keskimääräisen palkkaeron kehitystä ja ohjelman osatavoitteiden toteutumista.

On myös kiinnitetty huomiota siihen, että muilla kuin tasa-arvo-ohjelman tai kolmikantaisen samapalkkaisuusohjelman toimenpiteillä on tai on voinut olla vaikutuksia samapalkkaisuuteen. Niiden sukupuolivaikutuksia ei aina ole kuitenkaan arvioitu. Esimer-

keiksi otetuissa tapauksissa, kuten kauppojen aukioloaikojen muutoksissa tai keskityssä työmarkkinasopimuksessa eli kilpailukyky sopimuksessa (Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvottelutulos 29.2.2016), vaikutusten on koettu olleen samapalkkaisuustavoitteen kannalta kielteisiä.

Samapalkkaisuutta koskeva kokonaisuus käsittää hallituksen ohjelmallisia samapalkkaisuustavoitteita ja kulloisestakin hallituksesta ja hallituskaudesta riippumattomia asioita, kuten voimassa olevan lainsäädännön toimeenpano ja noudattamisen valvonta tai Suomen valtiota sitovien kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen.

Samapalkkaisuusohjelman vaikuttavuus voisi olla suurempi, jos sille asetettaisiin vain vaalikauden aikana toteutettavaksi tarkoitetut ja toteutettavissa olevat tavoitteet ja samalla osoitettaisiin niihin tarvittavat voimavarat.

Vastaavasti samapalkkaisuusohjelmassa on työmarkkinakeskusjärjestöjen vastuulle yleisesti muotoiltuja tavoitteita, joiden voidaan ajatella olevan kulloisenkin hallituskauden samapalkkaisuusohjelmasta riippumattomia, kuten esimerkiksi se, että työmarkkinajärjestöt edistävät toiminnassaan ja neuvotteluprosesseissa tasa-arvoa. Epäselvää on, millainen ja miten yleinen muutos esimerkiksi neuvotteluprosessissa olisi osoitus tämän tavoitteen etenemisestä.

Toisaalta erityisesti sopimuspolitiikan muutoksiin viitaten on tuotu esille ajatus, että hallituskauden mittaisen ohjelman tulisi kohdistua nimenomaan asioihin, jotka kuuluvat kolmikantaisen valmistelun piiriin, kuten esimerkiksi palkkaeroon suoraan tai välillisesti vaikuttava lainsäädäntö, sekä arvokeskustelun ylläpitäminen ja edistäminen. Verraten yleisen näkemyksen mukaan hallituksella voi olla liittotasolla käytäviin työ- ja virkaehtoneuvotteluihin lähinnä se vaikutus, mikä valtiotyönantajalla on neuvotteluosapuolena, sen lisäksi, että hallituksella voi olla välillistä vaikutusta kuntatyönantajien neuvotteluedellytyksiin. Hallituksen ei kuitenkaan tulisi puuttua työmarkkina-autonomian alaan kuuluviin sopimusasioihin. Toisaalta keskusteluissa ja korkean tason samapalkkaisuustapaamisessa on tullut esille samapalkkaisuuden kannalta myös riskiksi arvioitu tilanne siitä, että neuvotteluvoimaltaan vahvimmat alat saisivat muita paremmat sopimukset. Tähän viitaten on esitetty arvio, että samapalkkaisuus voi edetä vain lainsäädäntöitse.

Johtopäätöksiä

Samapalkkaisuusohjelma on yksi monista hallituksen ohjausvälineistä, joiden keskinäinen suhde ja etusijajärjestys ei aina ole selvä. Muut kuin samapalkkaisuusohjelmaan sisältyvät toimenpiteet voivat vaikuttaa samapalkkaisuuteen enemmän kuin itse ohjelma. Niiden sukupuolivaikutukset on eräissä tapauksissa jätetty arvioimatta.

Hallituksen, eri ministeriöiden, korkean tason samapalkkaisuustapaamisen, samapalkkaisuusohjelmaa koordinoivan ohjausryhmän ja ministeriöiden linjaorganisaatioiden ohjaus- ja raportointisuhteet eivät ole selkeimmät mahdolliset. Ainakin osaksi samapalkkaisuusohjelman aikatauluista lipeäminen voidaan lukea toimenpiteiden käynnistämisen ja päätökseensaattamisvastuiden avoimuuden tiliin.

Samapalkkaisuusohjelmaan 2016–2019 on otettu toimenpiteitä, joiden toteuttamiseen ei ole ollut voimavaroja. Jos toimenpide on jätetty käynnistämättä, sen vaikuttavuus lienee arvioitu vähäiseksi ohjelman päätavoitteen kannalta.

Suosituksia

Naisten ja miesten palkkaeron kaventamiseksi tarpeellisia hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen toimenpiteitä ohjaamaan ja koordinoimaan tarvitaan edelleen korkean tason ryhmä. Naisten ja miesten palkkaeron kaventamisen voidaan katsoa olevan osa työelämän tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden kehittämisen – ellei sitäkin laajempaa – kokonaisuutta. Ohjelmallisten toimenpiteiden pitää edistää ja tukea päätavoitteen saavuttamista siten, että oletettu vaikutussuhde on kuvailtavissa.

Kansliapäällikkökokous arvioi vähintään kerran vuodessa naisten ja miesten palkkaeroa koskevia ministeriöiden toimenpiteitä ja niiden yhteentoimivuutta sekä tekee tarpeelliset johtopäätökset. Käsittelyä voidaan valmistella myös ministeriöiden toiminnallisten tasa-arvotyöryhmien verkoston kokouksissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osasto tarkistaa eduskunnan istunto-kausittain tiedot annettavaksi ilmoitettujen hallituksen esitysten sukupuolivaikutusten arvioinneista ja antaa tarvittaessa yhteistyössä valtioneuvoston kanslian kanssa ohjausta niiden laatisemisesta.

Naisten ja miesten palkkaeron kaventamista tarkoittavien ohjelmallisten toimenpiteiden määrä voi olla nykyistä seitsemäätoista vähäisempi. Käynnistettäväksi tarkoitet-

tuihin toimenpiteisiin tulee suunnitella ja varata niiden tavoitetasoon suhteutetut voimavarat. Kullakin toimenpiteellä pitää olla sen käynnistämisestä ja raportoisesta päävastuullinen taho. Toimenpiteestä päätettäessä tulee myös sopia tunnusmerkistö, jonka perusteella sen edistymistä ja toteutumista voidaan seurata ja tarvittaessa toimenpidettä voidaan tarkistaa jo ennen ohjelmakauden päättymistä.

3 Juha Sipilän hallituksen samapalkkaisuusohjelman tavoitteisto

Esitöistä alkaen samapalkkaisuusohjelmilla on ollut kaksi tavoitetta. Hallituksen ilta-koulussa 8.2.2006 käsitellyssä muistiossa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:11) ne kuvattiin näin: ”Ohjelman tavoitteet ovat kahtaalla. Toisaalta tavoitteena on yleinen pyrkimys naisten ja miesten välisten palkkaerojen kaventamiseen, mikä merkitsee naisvaltaisten alojen ja ammattien palkkatason nostamista miesvaltaisiin aloihin ja ammatteihin verrattuna ja toisaalta tasa-arvolain mukaisen samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista”. Samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 ne on ilmaistu siten, että ”lähtökohtana on pyrkimys naisten ja miesten välisen keskimääräisen palkkaeron kaventamiseen ja tasa-arvolain samapalkkaisuusperiaatteen toteuttaminen työpaikoilla”.

Naisten ja miesten välisen keskimääräisen palkkaeron kaventamiselle samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 on asetettu tavoite: ”Ohjelman pyrkimyksenä on sukupuolten keskimääräisen palkkaeron kaventaminen”. Tämä on myös ohjelman *pääta-voite*. Toiselle pyrkimykselle eli tasa-arvolain samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamiselle työpaikoilla ei ole nimetty sen toteutumisen tarkkaa osoitinta. Tällainen olisi voinut olla esimerkiksi voimassa olevan lainsäädännön noudattamista tai noudattamisen valvontaa kuvaava osoitin taikka esimerkiksi tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten kattavuutta ja laatua kuvaava osoitin, jonka voidaan katsoa välillisesti kuvaavan samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista.

Päätaavoitteen lisäksi samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 on neljä osatavoitetta ja organisointitavoite.

Ohjelman tavoitteista on johdettu toimenpiteet. *Tavoitteiden seuranta* on määritelty seitsemälle tavoitteelle. Ohjelman tavoitteiden toteutumista seurataan siinä sovitulla tavalla indikaattoreilla ja selvityksillä. Ohjelmaan kuuluvien toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi on nimetty kokonaisarviointin tehtäväksi. Osa toimenpiteistä on muotoiltu niin, että niiden toteutumisen tai toteutumisasteen tunnusmerkistö on epämääräinen.

Toimenpiteiden vaikutukset tavoitteiden ja päätavoitteen toteutumiseen ilmenevät hyvin erilaisella viipeellä. Esimerkiksi varhaiskasvatusuudistuksen vaikutukset segregaatioon tullevat näkyville sukupolvena mitattavassa ajassa, kun taas esimerkiksi työ- ja virkaehtosopimusten vaikutukset ilmevät niiden tullessa voimaan.

Ohjelman osapuolia ovat kaikki työmarkkinakeskusjärjestöt, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Ohjelman *tavoitteiden* seuranta on kolmessa kohdassa osoitettu työmarkkinakeskusjärjestöjen tehtäväksi. Neljässä muussa kohdassa ei ole nimetty seurantavelvollista, vaan niissä seurantatietoina käytetään pääasiassa tilastotietoja.

Samapalkkaisuusohjelma kokoaa yhteen hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteiset toimenpiteet. Ohjelman seitsemästätoista *toimenpiteestä* työmarkkinakeskusjärjestöjen yksinomaiselle toteutusvastuulle on osoitettu seitsemän toimenpidettä ja vastaavasti kolme sosiaali- ja terveysministeriön, yksi työ- ja elinkeinoministeriön ja yksi opetus- ja kulttuuriministeriön yksinomaiselle toteutusvastuulle. Viidessä toimenpiteessä on jaettuja toteutusvastuita.

Samapalkkaisuusohjelman toimeenpano on ollut aikataulustaan jäljessä. Jotkut osatavoitteet on koettu vanhentuneiksi jo ennen kuin niiden toimeenpano on edes alkanut. Eräiden toimenpiteiden toteutuksesta saatava hyöty on arvioitu vähäiseksi niiden vaatimaan työmäärään verrattuna. Toimenpiteistä vastaavat tahot – valtiovalta ministeriöiden kautta, valtiovalta ja työmarkkinajärjestöt yhdessä tai työmarkkinajärjestöt keskenään – ovat kukin osaltaan ilmaisseet, ettei niillä ole ollut samapalkkaisuusohjelmansa toteuttamiseen riittäviä resursseja.

Haastattelujen perusteella toimenpiteelle on olemassa riittävät voimavarat ja sen toteutuminen on todennäköisintä, jos sille on nimetty yksi vastuutaho. Vastuutaho on vastuussa toimenpiteen käynnistämisestä ja raportoinnista samoin kuin toimenpiteen edellyttämän yhteistyön järjestämisestä. Muussa tapauksessa voi olla taipumusta jäädä odottelemaan, että joku toinen taho tekee aloitteen.

Johtopäätöksiä

Päätavoitteita, tavoitteita ja toimenpiteitä on ollut enemmän kuin käytettävissä olevilla voimavaroilla voidaan edes käynnistää, saati saattaa päätökseen. Erityisesti toimenpiteet ovat hyvin eritasoisia alkaen asenneilmapiiriin vaikuttamisesta ulottuen yksittäisen selvityksen pyytämiseen tai tilaisuuden järjestämiseen.

Suosituksia

Päätavoitteena on naisten ja miesten palkkaerojen kaventaminen. Etusijalle tulee asettaa toimenpiteet, joista on esimerkiksi samapalkkaisuusohjelman, tutkimuksen tai työmarkkinakokemuksen pohjalta tietoa tai edes perusteltu arvio vaikutuksesta päätavoitteeseen ja siitä millä viipeellä se on havaittavissa. Voimavaroja tulee kohdistaa vaikuttavimmiksi osoittautuneisiin toimenpiteisiin. Kullekin toimenpiteelle pitää nimetä käynnistys- ja raportointivastuussa oleva taho.

4 Juha Sipilän hallituksen samapalkkaisuusohjelman organisaatio

4.1 Korkean tason samapalkkaisuustapaaminen

Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 mukaan tasa-arvoasioista vastaava ministeri keskustelee vuosittain samapalkkaisuuden haasteista ja mahdollisuuksista työmarkkinakeskusjärjestöjen johdon ja keskeisten ministerien kanssa. Ministeri kutsuu kerran vuodessa koolle työmarkkinakeskusjärjestöjen johtajat ja samapalkkaisuuden kannalta keskeiset ministerit käsittelemään ajankohtaista samapalkkaisuusteemaa. Näissä tapaamisissa tarvittaessa arvioidaan uusia keinoja toiminnan tehostamiseksi. Käytännössä korkean tason tapaamisia on perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikon kutsusta järjestetty useammin kuin kerran vuodessa.

Korkean tason samapalkkaisuustapaamisen tehtävänä ei ole ohjata samapalkkaisuusohjelman työtä koordinoivaa asiantuntijaryhmää.

4.2 Samapalkkaisuusohjelman työtä koordinoiva asiantuntijaryhmä

Samapalkkaisuusohjelman työtä koordinoi asiantuntijaryhmä. Se koostuu sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä työmarkkinakeskusjärjestöjen edustajista. Asiantuntijaryhmä tekee vuosittain toimintasuunnitelman, jossa päätetään painopisteet ja kokousten teemoitus.

4.3 Projektipäällikkö

Samapalkkaisuusohjelmalla on projektipäällikkö, joka on sosiaali- ja terveysministeriön virkamies.

4.4 Linjaorganisaatio

Samapalkkaisuusohjelma sijoittuu sosiaali- ja terveysministeriön organisaatiossa työ- ja tasa-arvo-osastolle, sen tasa-arvoyksikköön. Samapalkkaisuusohjelman työtä koordinoivan asiantuntijaryhmän puheenjohtaja on työ ja tasa-arvo-osaston osastopäällikkö ja ohjelman projektipäällikkö on tasa-arvoyksikön virkamies.

Ehdotukset samapalkkaisuusohjelmalle osoitettavista vuotuisista toimintamäärärahoista tekee työ- ja tasa-arvo-osasto. Ehdotukset käsitellään, ennen kuin ne esitellään ministereiden hyväksyttäväksi, kansliapäällikön johdolla ministeriön virkamiesjohtoryhmässä, jonka yhtenä jäsenenä on työ- ja tasa-arvo-osaston osastopäällikkö.

Johtopäätöksiä

Käytännöksi näyttää muodostuneen, että samapalkkaisuusohjelman etenemisestä raportoidaan korkean tason asiantuntijatapaamisessa. Asiasta keskustellaan ja puheenjohtaja tekee yhteenvedon. Korkean tason asiantuntijatapaaminen ei anna suoranaisia toimeksiantoja ministeriöille, työmarkkinakeskusjärjestöille eikä ohjelmaa koordinoivalle asiantuntijaryhmälle, vaan niitä voidaan luonnehtia toivomuksiksi. Virkamiehen kannalta ministerin toivomus on jokseenkin sama kuin toimeksianto.

Samapalkkaisuusohjelman asiantuntijatyöryhmä käsittelee toimenpiteiden etenemistä ja kiirehtii niiden valmistumista. Seuranta on neliportainen: toimenpide on toteutettu; toimenpide on käynnistynyt ja se etenee hyvin; toteutus on alkuvaiheessa ja lisätyötä ja vauhdittamista tarvitaan; tai toimenpidettä ei ole käynnistetty. Kysymykseksi on noussut lähinnä se, voidaanko ja miten tarvittaessa voidaan tarkistaa kolmikantaisesti neuvotellun ja sovitun samapalkkaisuusohjelman sisältöä tai toimenpiteitä kesken ohjelmakautta. Käytännössä ohjelman sisältöä on muutettu siten, että siihen kuuluvan toimenpiteen käynnistyminen myöhässä tai käynnistymättä jääminen on todettu korkean tason samapalkkaisuustapaamisessa tai asiantuntijatyöryhmän kokouksessa.

Samapalkkaisuusohjelman toimeenpanossa mukana olevien virkamiesten raportointisuhteita sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole ohjelman osalta erikseen määritelty eli niissä noudatetaan ministeriön työjärjestystä.

Hallituksen, eri ministeriöiden, korkean tason samapalkkaisuustapaamisen, samapalkkaisuusohjelmaa koordinoivan ohjausryhmän ja ministeriöiden linjaorganisaatioiden ohjaus- ja raportointisuhteet eivät ole selkeimmät mahdolliset.

5 Juha Sipilän hallituksen samapalkkaisuusohjelman resursointi

Hallituksen iltakouluun 8.2.2006 laaditussa muistiossa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:11) silloin käsitellyssä olleen samapalkkaisuusohjelman kustannuksiksi hallituksen toimien toteuttamiseksi vuosille 2006–2008 ehdotettiin yhteensä 2 840 000 euroa. Rahoitus jakautui sosiaali- ja terveysministeriön (1 400 000 euroa), valtionvarainministeriön (600 000 euroa), opetusministeriön (450 000 euroa) ja työministeriön (390 000 euroa) hankkeisiin. Hallituksen toimien toteuttamiseksi osoitetut voimavarat ovat kuitenkin olleet vähäisemmät kuin iltakoulumuistiossa ehdotettu rahoitus.

Valtioneuvoston selonteosta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 2010 annetun väliraportin (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:11) mukaan samapalkkaisuusohjelmalle osoitettu määräraha säilyi vuodesta 2008 vuoteen 2015 samansuuruisena, mutta se puolitettiin vuodesta 2016 eteenpäin, samoin puolitettiin ohjelman henkilöresurssit. Asiaan on osaltaan vaikuttanut hallituksen tuottavuusohjelma.

Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 sisältö on suppeampi kuin aikaisempien ohjelmien sisältö. Otsikkotasolla nykyisessä ohjelmassa ei ole aikaisemmissa ohjelmissa olleita määräaikaistyötä, tilastojen ja tilastoyhteistyön kehittämistä, yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuuta koskevia eikä valvontaa ja ohjeita koskevia tavoitteita. Tasa-arvosuunnitelmat ovat nykyisessä ohjelmassa osana palkkausjärjestelmien kehittämistä, toimeenpanoa sekä palkkatietämyksen parantamista koskevaa tavoitetta. Sikäli tavoitteet ja hallituksen toimien toteuttamiseen käytettävät voimavarat ovat aikaisempaa paremmassa tasapainossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön samapalkkaisuusohjelman resurssi on nyt vajaa yksi henkilötyövuosi ja toimintarahaa 50 000 euroa vuodessa (taulukko 1).

Taulukko 1. Sosiaali- ja terveysministeriön käytössä olevat samapalkkaisuohjelman voimavarat.

Resurssit	2016	2017	2018
Henkilötyövuodet	0,8	0,8	0,8
Toimintamäärärahat, €	50 000	50 000	50 000
Muu hankerahoitus, €	70 000	-	40 000

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö

Käytettävissä olevan aineiston perusteella samapalkkaisuohjelman kokonaisuuden taloudellisuutta ja tuottavuutta on mahdoton arvioida, koska olennainen osa sen tavoitteista ja toimenpiteistä on työmarkkinakeskusjärjestöjen eikä hallituksen tai samapalkkaisuohjelmaan nimettyjen virkamiesten vastuulla. Muiden ministeriöiden kuin sosiaali- ja terveysministeriön taikka työmarkkinajärjestöjen samapalkkaisuohjelmaan suunnitteleminen ja käyttämien voimavarojen määrää ei ole tässä arvioinnissa ollut mahdollista selvittää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön – yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa – hallinnoima Purkutalkoot: Nuorten koulutusvalintojen taustat ja keinot koulutus- ja ammattialojen sukupuolisegregaation lieventämiseksi - tutkimushanke (2017–2019) toteutetaan Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevana yhteisenä selvitys- ja tutkimustoimintasuunnitelman (TEAS) hankkeena. Määräraha on 250 000 euroa. Hanke on samapalkkaisuohjelman hanke.

Samapalkkaisuohjelma on resursseiltaan pieni sosiaali- ja terveysministeriön ohjelma. Esimerkiksi suunnilleen samanaikaisesti toteutetun Terveys 2015 -ohjelman toimeenpanemiseen kuntien, kuntayhtymien ja järjestöjen määräraha oli 2,9 miljoonaa euroa vuonna 2015.

6 Päätavoite

6.1 Naisten ja miesten välisen palkkaeron kaventaminen

Juha Sipilän hallituksen samapalkkaisuusohjelmassa on virke päätavoitteesta, lähtötilanteesta ja ennusteesta: ”Ohjelman pyrkimyksenä on sukupuolten keskimääräisen palkkaeron kaventaminen. Edellisellä samapalkkaisuusohjelman kaudella naisten ja miesten keskimääräinen ansiotason ero kaventui alle 17 prosentin. Aiemman kehityksen jatkuessa, keskimääräinen ansiotason ero kaventuisi vähintään 12 prosenttiin viimeistään vuoteen 2025 mennessä.”

Samapalkkaisuusohjelmassa olevan arvion mukaan aiemman kehityksen jatkuessa keskimääräinen ansiotason ero kaventuisi vähintään 12 prosenttiin viimeistään vuoteen 2025 mennessä. Ennuste perustuu oletukseen kaventumisvauhdin lähes kaksinkertaistumisesta. Aikaisemmin toteutuneella kehitysvauhdilla palkkaero poistuu noin 50 vuodessa.

Palkkaero vuosina 2004–2017 on esitetty prosentteina taulukossa 2. Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 alkaessa naisten ansioiden osuus miesten ansioista oli 83,7 prosenttia. Palkkaero oli siten 16,3 prosenttia. Palkkaeron tähänastista muutosta samapalkkaisuusohjelmien ajalta ja sen arvioitua kehittymistä voidaan tarkastella kuvasta 1.

Taulukko 2. Sukupuolten palkkaero
Naisten ansioiden osuus miesten ansioista sektoreittain 2004–2017, %

Vuosi	Yksityinen	Kunta	Valtio	Kaikki
2004	81,1	84,7	81,3	80,5
2005	82,2	83,4	81,9	80,7
2006	82,3	83,2	82,0	80,8
2007	82,2	83,2	83,1	81,0
2008	82,6	84,0	83,7	81,2
2009	84,5	84,4	84,1	81,8
2010	83,6	85,1	84,4	82,8
2011	83,9	85,4	85,6	83,2
2012	83,8	85,4	86,0	83,1
2013	84,0	85,6	86,1	83,1
2014	84,5	85,9	86,1	83,3
2015	84,5	86,1	86,0	83,2
2016	84,9	86,5	86,8	83,7
2017	85,3	87,0	87,1	83,9

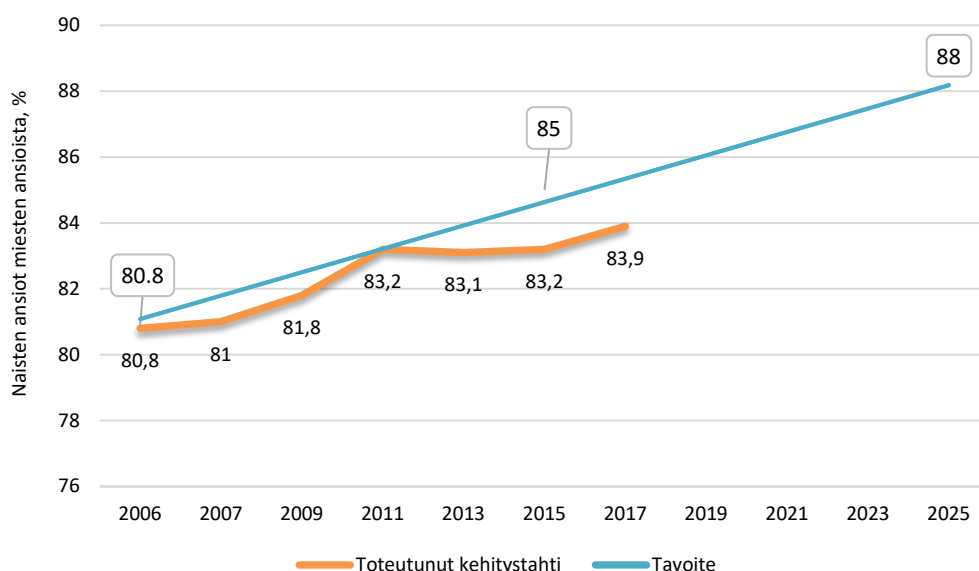
Säännöllisen työajan keskiansiot.

Kaikkia palkansaajia koskevaa lukua ei lasketa suoraan eri sektoreiden luvuista, sillä kokonaispalkkaeroon (kaikki palkansaajat huomioivaan) vaikuttavat palkansaajanaisten ja -miesten lukumäärä eri sektoreilla. Toisin sanoen pienipalkkaisten naisten suuri lukumäärä suurentaa myös keskimääräistä palkkaeroa.

Vuoden 2017 tiedot ovat ennakkollisia.

Lähde: Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT): Ansiotasoindeksi

Kuva 1. Samapalkkaisuusohjelman päätavoitteen eteneminen 2006–2017



Naisten säännöllisen työajan keskiansio miesten keskiansioista koko työmarkkinoilla, %.

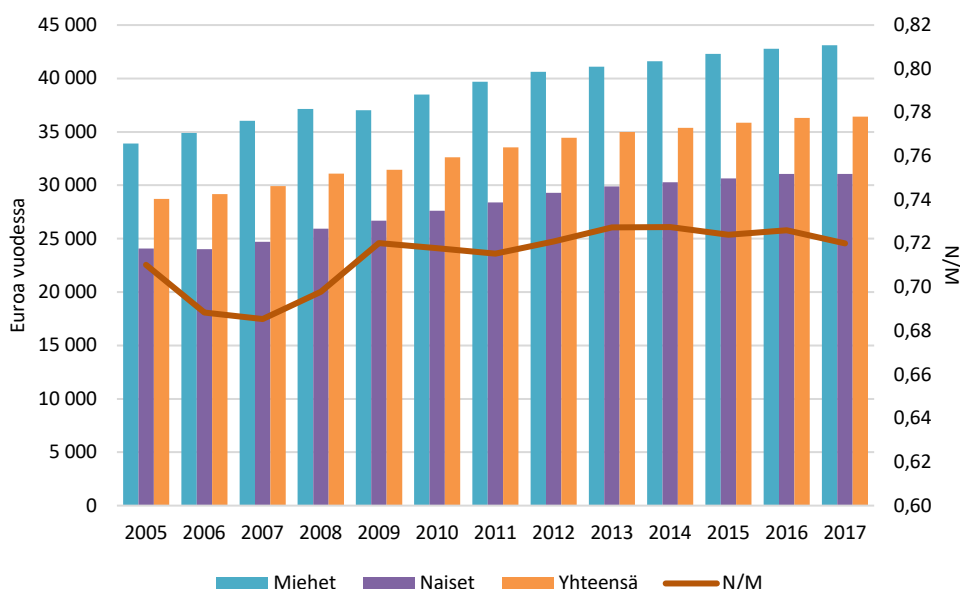
Oranssi suora kuvaa palkkaeron muutosta vuoteen 2025 saakka olettaen, että aiempi kehitys jatkuu.

Lähde: sosiaali- ja terveysministeriö & Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Ansiotasoindeksi

Jos vertailukohtana pidetään vuoden 2015 palkkaeroa, jolloin naisten ansioiden osuus miesten ansioista oli 83,2 prosenttia, samapalkkaisuusohjelman tavoitteen voidaan katsoa toteutuneen, jos naisten ansioiden osuus miesten ansioista on ohjelman päättyessä tätä suurempi. Vastaavasti vertailukohtaksi voidaan ottaa ohjelman alun eli vuoden 2016 tilanne eli 83,7 prosenttia.

Kuvan 1 palkkaerokuvaaja voidaan verrata kuvan 2 tietoihin työeläkettä kartuttavasta palkasta ja sen perusteella lasketusta naisten ja miesten palkkasuhteesta.

Kuva 2. Koko vuoden työtä tehneiden palkansaajien työeläkettä kartuttava palkka keskimäärin sukupuolen mukaan sekä naisten ja miesten palkkojen suhde 2005–2007.



Lähde: Eläketurvakeskus

Kuvissa 1 ja 2 olevat naisten ja miesten palkkojen suhdetta kuvaavat käyrät ovat suurin piirtein saman muotoiset, mutta palkkaeron suuruudessa on noin kymmenen prosenttiyksikön ero. Tällä vuosikymmenellä naisten ja miesten palkkojen suhde on näyttävä kumpaisenkin kuvaajan perusteella muuttuneen jokseenkin samalla tavalla. Kuvasta 2 voidaan päätellä myös ”naisten eläke-euron” suuruus.

Kummassakin kuvassa huomio kiinnittyy noin vuoteen 2010 päättyvään jaksoon. Siitä on esitetty ainakin kaksi tulkintaa. Toisen mukaan se kuvaa silloin käytettyjen keinojen tehokkuutta samapalkkaisuuden edistämiseksi ja toisen mukaan huonosti ajoitettuja

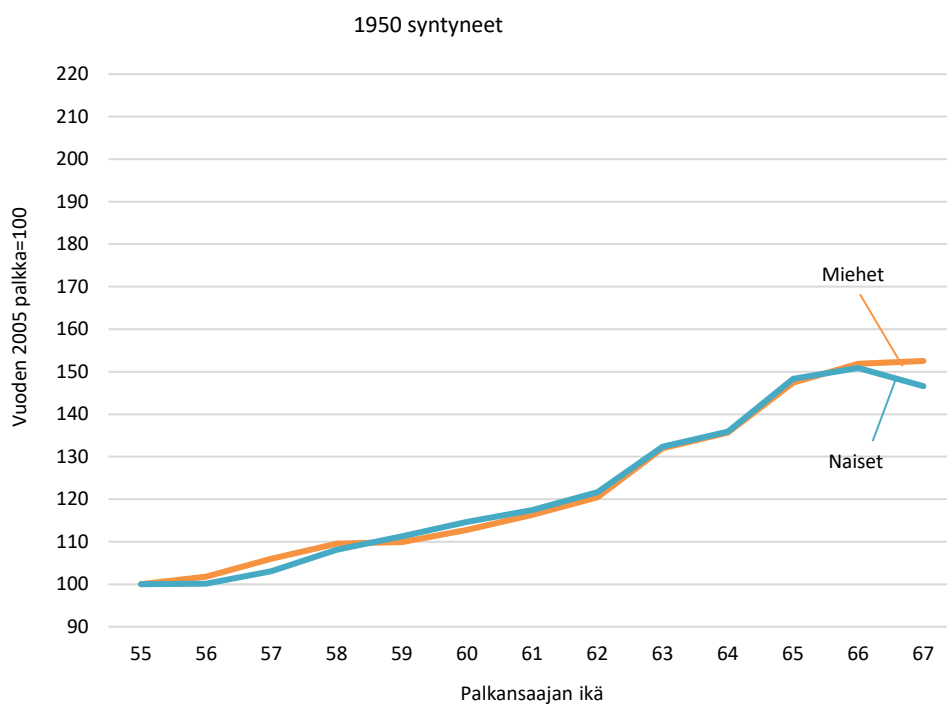
ja mitoitettuja työmarkkinaratkaisuja, joiden kansantaloudellisia vaikutuksia on käsitelty suunnilleen tähän saakka.

Kuvia tulkittaessa on kuitenkin syytä pitää mielessä niiden laadintaan liittyvät rajoitukset. Samapalkkaisuusohjelman seurannassa käytetty palkkaero kuvaa eroa säännöllisen työajan keskiansioissa ja se perustuu ansiotasoindeksiin laskentaa (kuva 1). Ansiotasoindeksi mittaa kokoaikaisten palkansaajien säännöllisen työajan keskiansioiden kehitystä. Ansiotasoindeksissä ovat mukana tulospalkkiot ja työehtosopimukseen perustuvat kertaerät, jotka on kirjattu kalenterivuositaisina keskiarvoina vuoden kullekin neljännekselle. Ansiotasoindeksiin ansiokäsitettä täsmennettiin kilpailukykysovimuksen seurauksena, jolloin julkisen sektorin lomaleikkausten vaikutus on huomioitu. Ansiotasoindeksiin keskiansiotiedot sisältävät tulospalkkiot, mutta eivät sisällä työehtosopimukseen perustuvia kertaeriä. Julkisen sektorin lomarahaleikkaus ei näy ansiotasoindeksiin keskiansioissa, vaikka se näkyikin ansiotasoindeksiin pisteluvuissa.

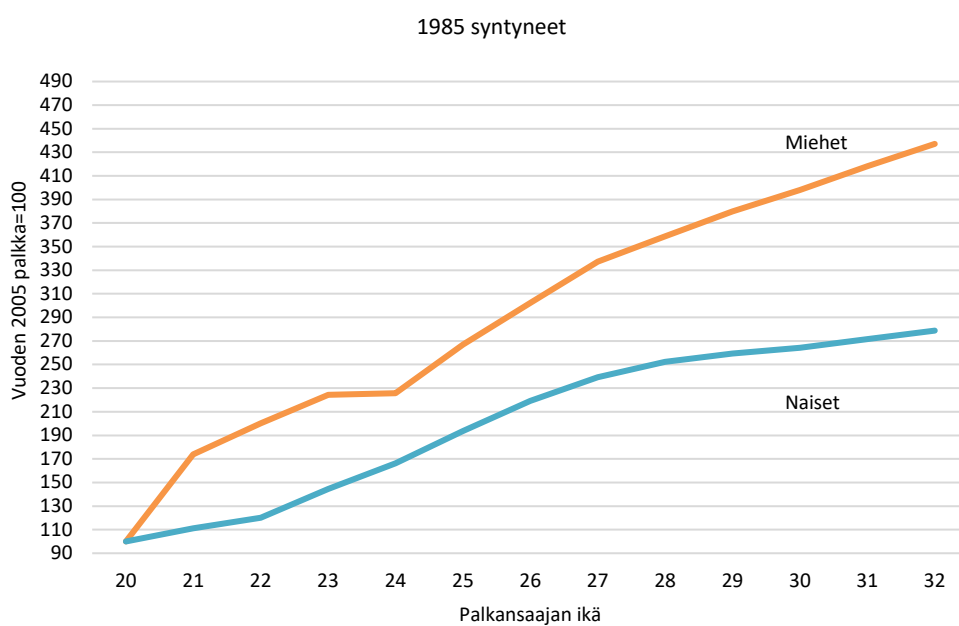
Eläketurvakeskuksen kuvaaja (kuva 2) työeläkepalkkaa kartuttavasta palkasta koskee vuosina 1950 ja 1985 syntyneitä. Se on tehty käyvin hinnoin ja koskee koko vuoden työskennelleitä, mutta se ei koske henkilöitä, jotka ovat saaneet vuoden aikana omaan työuraan perustuvaa eläkettä. Tarkastelu ei mittaa työpanoksen tai työtuntien määrää, vaan se on laskettu keskiarvojen perusteella eikä tarkastelussa ole otettu huomioon työmarkkinoiden rakennetta eli sitä, että eri sektoreilla ja toimialoilla sekä eri palkkatasoilla työskentelee eri asteisesti miehiä ja naisia.

Lisäksi kumpaistakin kuvaa (kuvat 1 ja 2) tarkasteltaessa on hyvä muistaa, että ne kuvaavat keskiarvoja. Keskiarvojen lisäksi hyödyllistä tietoa palkkaeroista saataisiin hajonnasta, joka kuvaa sitä, kuinka lähellä tai kaukana keskituloista ovat ne palkat, joista keskipalkat on laskettu.

Kuvat 3 a & b. Palkansaajien keskipalkkojen kehitys vuonna 1950 (ylempi kuva) ja vuonna 1985 (alempi kuva) syntyneillä naisilla ja miehillä vuosina 2005–2017.



Lähde: Eläketurvakeskus

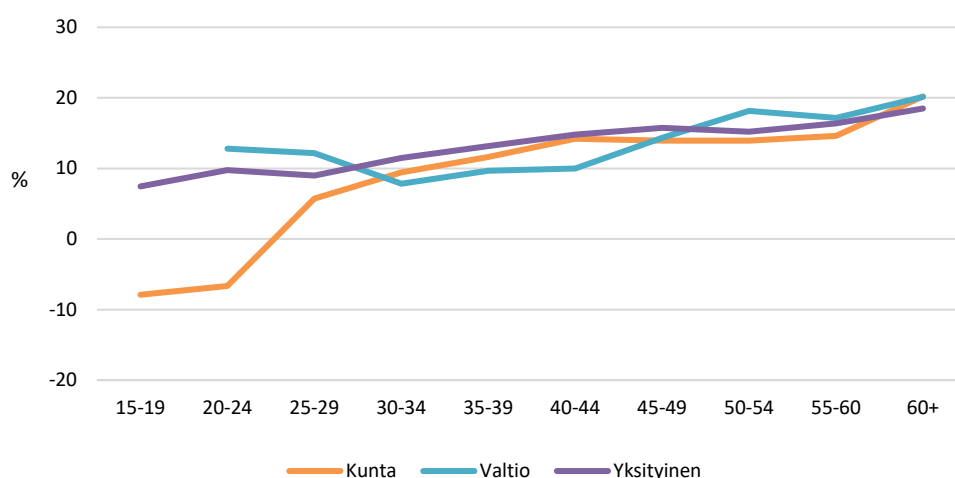


Lähde: Eläketurvakeskus

Kuvista 3 a ja b näkyy, että uransa loppu- ja alkuvaiheissa olevien naisten ja miesten keskipalkkojen kehityksessä on eroa. Uran loppuvaiheessa naisten ja miesten keskipalkat ovat kehittyneet suurin piirtein samalla tavalla. Jos vuonna 1950 syntyneiden palkkaa vuonna 2005 merkitään 100:lla, vuonna 2017 se oli noin 150 sekä naisilla että miehillä. Vastaavasti merkitäessä 100:lla vuonna 1985 syntyneiden palkkaa vuonna 2005, miehillä se oli noin 430 vuonna 2017, kun taas naisten palkka oli noin 280. Uran alkuvaiheessa palkkakehitys on ollut nopeampaa kuin loppuvaiheessa, mutta alkuvaiheessa miesten keskipalkat ovat nousseet selvästi nopeammin kuin naisten. Koko palkansaajakunnan säännöllisen työajan keskiansioihin perustuva palkkaeron tarkastelu ei tunnista tämäntapaisia ilmiöitä.

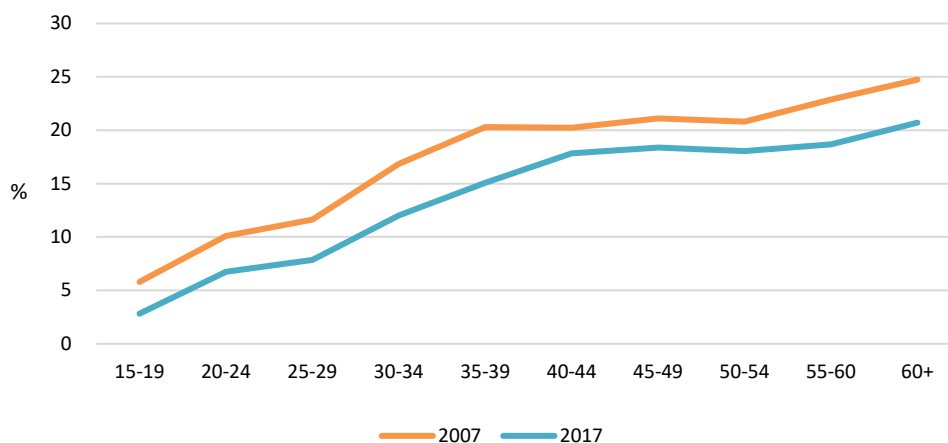
Tilastokeskuksen tekemästä selvityksestä (kuva 4) ilmenee sukupuolten palkkaero ikäryhmittäin ja sektoreittain vuonna 2017. Sekä yksityisellä että kunnan sektorilla palkkaero on sitä pienempi mitä nuoremasta ikäryhmästä on kysymys. Valtion sektorilla palkkaero on pienimmillään 30–44-vuotiaiden ikäryhmässä. Palkkaero on pienentynyt kaikissa ikäryhmissä vuodesta 2007 vuoteen 2017 (kuva 5). Nuorimmissa ikäryhmissä se oli pienempi kuin vanhemmissa niin vuonna 2007 kuin myös vuonna 2017. Ensimmäisen samapalkkaisuusohjelman tavoitteena ollut enintään 15 prosentin palkkaero on suunnilleen toteutunut alle 40-vuotiaiden ikäryhmissä ja vuoden 2025 tavoitteeksi arvioitu enintään 12 prosentin palkkaero on vastaavasti toteutunut alle 35-vuotiaiden ikäryhmissä.

Kuva 4. Naisten ja miesten palkkaero eri sektoreilla, palkansaajien ikäryhmän mukaan vuonna 2017, %



Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Palkkarakenne

Kuva 5. Naisten ja miesten palkkaero koko työmarkkinoilla ikäryhmän mukaan vuosina 2007 ja 2017, %



Tarkastelussa kaikki sektorit yhteensä.

Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Palkkarakenne

Jos palkkaero on samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 päättyessä pienempi kuin 16,3 prosenttia, ohjelman tavoite on saavutettu. Ennakkotietojen mukaan naisten ansioiden osuus miesten ansioista oli 83,9 prosenttia vuoden 2018 toisella vuosineljänneksellä eli ennakkotietojen mukainen palkkaero oli 16,1 prosenttia. Taulukossa 3 on esitetty euromääräiset tiedot, joista palkkaeroa kuvaavat prosentit on laskettu.

Taulukko 3. Palkansaajien kuukausikeskiansiot sukupuolen mukaan, €

Palkansaajat	2016	2017/1	2017/2	2017/3	2017/4	2017	2018/1	2018/2	2018/3
Yhteensä	3 371	3 386	3 392	3 398	3 406	3 396	3 424	3 456	3 470
Miehet	3 675	3 688	3 692	3 696	3 707	3 696	3 731	3 762	3 777
Naiset	3 075	3 089	3 097	3 105	3 112	3 101	3 123	3 157	3 169

Kaikki palkansaajat. Vuoden 2018 tiedot ovat ennakkollisia.

Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Ansiotasoindeksi

Tilastokeskuksen (14.8.2018) antaman tiedon mukaan kokonaispalkkasumma oli vuonna 2017 83 287 miljoonaa euroa. Miesten palkkasumma on 45 517 miljoonaa euroa ja naisten 37 770 miljoonaa euroa. Näistä luvuista palkkaeroksi tulee 17 prosenttia eli rahana 7 747 miljoonaa euroa. Voimassa olevan tasa-arvolain noudattamatta

jättämisen vaikutus tähän palkkaeroon voidaan arvioida vähäiseksi. Merkittävämpi vaikutus palkkaeron kaventumiseen on muilla toimenpiteillä.

Teoriassa naisten ja miesten palkkaero voisi poistua kustannusneutraalisti, jos kaikki ammatit muuttuisivat tehtävineen ja asemineen tasa-ammateiksi. Tällä vaihtoehdolla ei kuitenkaan näytä olevan kannatusta. Naisten ja miesten palkkaero pienenesi, jos työn tuottavuus lisääntyisi naisvaltaisilla aloilla miesvaltaisia aloja enemmän. Kolmas keskusteluissa esillä ollut teoreettinen mahdollisuus olisi jollain tavalla sovittavien palkkaeroa kaventavien palkankorotusten siirtäminen kuluttajahintoihin ja julkisen sektorin osalta veroihin. Verraten yleisen näkemyksen mukaan nyt ei kuitenkaan ole käytettävissä sellaista sopimusmenettelyä, jolla toimialojen välisiä palkkaeroja voitaisiin merkittävästi muuttaa, vaikka toisaalta muutamia poikkeavia näkemyksiä lukuun ottamatta mitään muuta kuin sopimusmenettelyä ei pidetä mahdollisena.

Saadun tiedon mukaan samapalkkaisuusohjelman toteuttamisen tai edes sen vaiheittaisen toteutumisen taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu. Osa asiantuntijoista on sitä mieltä, ettei sen vaikutusten arvioiminen ole mahdollistakaan.

Asiantuntija-arvioiden mukaan korkeasuhdanteen jatkuminen saattaa hidastaa palkkaeron kaventumista. Tämän arvioidaan johtuvan siitä, että miesvaltaisilla toimialoilla palkat liukuvat – toteutunut ansioiden nousu on sopimuskorotuksia suurempi – noususuhdanteessa enemmän kuin naisvaltaisilla aloilla.

Euroopan neuvosto antoi vuonna 2001 päätelmät naisten ja miesten välisten palkkaerojen torjunnasta. Tässä yhteydessä määriteltiin myös naisten ja miesten palkkaeron seurannan indikaattori, jona tuli käyttää koko-aikaisten miesten ja naisten säännöllistä bruttokuukausipalkkaa. Samapalkkaisuusohjelmissa on käytetty ja käytetään sovitusti Tilastokeskuksen Ansiotasoindeksiä, joka jättää työpanoserot huomioimatta suurelta osin.

Sovitun indikaattorin käyttämiselle vastakin on kaksi perustetta: se on laskettava joka tapauksessa kansainvälisiin tarkoituksiin. Toiseksi sillä saadaan kuva ilmiön muutoksesta vuosikymmenten ajalta.

Samapalkkaisuusohjelman seurannassa käytettyä osoitinta, joka mittaa koko-aikaisten palkansaajien säännöllisen työajan keskiansioiden kehitystä, on myös arvosteltu.

Yhtäältä ansiotasoindeksin käyttöä on kritisoitu siitä, että näin rajattuna se ei ota huomioon työelämän muutoksen mukanaan tuomia erilaisia vaikutuksia naisten ja miesten ansioihin. Se ei ota huomioon työpanoseroja naisten ja miesten välillä: esimerkiksi

osa-aikatyön ja ylitöiden erilaista jakautumista naisten ja miesten kesken. Palkkarakennetilastossa mukana ovat ylityöt ja osa-aikatyö, minkä vuoksi sukupuolten palkkaero näyttäytyy siinä ansiotasoindeksin kuvaamaa suurempana.

Toisaalta sitä on puolestaan arvosteltu siitä, että se lasketaan EU:n samapalkkaisuusdirektiivistä (2006/54/EY) ja parlamentin palkkaerolaskelman perusteista poikkeavalla tavalla.

Siltä osin kuin kysymys on työajan vaikutuksesta, nämä huomautukset liittyvät toisiinsa. Työajan osalta on kiinnitetty huomiota myös siihen, onko tunti- tai kuukausiansioiden kehitys se, mitä pitää seurata, vai olisiko tarkasteluun otettava myös vuosi- tai työura-ansiot ja mahdollisesti myös ansiosidonnaiset etuudet.

Keskusteluissa eivät aina erotu toisistaan ansiot henkilöä kohden ja työnantajan työstä maksama palkka aikayksikköä tai suoritetta kohden. Asiaa voidaan valaista yksinkertaisen dimensioanalyysin avulla:

Palkka (€) henkilöä (N) kohden merkitään €/N ja palkkaa esimerkiksi työtuntia (h) kohden merkitään €/h. Suureita voidaan verrata, jos niillä on sama dimensio. Jos palkka työtuntia kohden (€/h) kerrotaan tekijällä, jonka dimensio on tunti henkilöä kohden (h/N), saadaan €/N = (€/h) x (h/N), jossa kummankin puolen dimensio on euro henkilöä kohden.

Toimialakohtaisesti tarkasteltuna sekä naisten että miesten kuukausiansiot riippuvat toimipaikan tuottavuudesta (Segregaatio ja sukupuolten väliset palkkaerot -hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö Selvityksiä 2008:26). Keskiarvotarkastelu ei tuo esiin toimipaikkojen tuottavuuseroista johtuvia palkkaeroja. Raportin mukaan ”naisten osuuden kasvattaminen korkean tuottavuuden toimipaikoissa näyttäisi olevan erityisen tehokasta tasa-arvopolitiikkaa”. Muutenkin on tiedossa, että varsin yleisesti työpaikan vaihtaminen perustuu mahdollisuuteen saada parempaa palkkaa. Naiset liikkuvat työmarkkinoilla yhtä vilkkaasti kuin miehet, mutta vaihdokset eivät nopeuta naisten ansioiden kasvua yhtä paljon kuin miehillä.

Samapalkkaisuusohjelmassa ei ole ollut erityisiä toimenpiteitä, joilla edistettäisiin työpaikan vaihtamista ja naisten hakeutumista korkean tuottavuuden työpaikkoihin. Vaikkei samapalkkaisuusohjelmassa olekaan erityistä työpaikan liikkuvuustavoitetta, työntekijät vaihtavat joka tapauksessa uraa ja ammattia useita kertoja työuran aikana. Työ- ja elinkeinoministeriö on puolestaan pyrkinyt nivomaan segregaation purkamistavoitteen työvoima- ja yrityspalveluiden kehitystyöhön.

Joulukuussa 2010 Euroopan unionin neuvosto antoi sukupuolten palkkaeroa koskevat päätelmät. Niiden mukaan jäsenvaltioiden tulee mitata ja seurata naisten ja miesten palkkaeroja säännöllisesti useita mittareita käyttäen.

Eduskunnan oikeusasiamies on todennut vuonna 2011, ettei sukupuolten palkkaeron seurannassa ole Suomessa havaittu lainvastaista menettelyä, johon tulisi puuttua.

Johtopäätöksiä

Naisten ja miesten palkkaero kaventuu, mutta samapalkkaisuusohjelman vaikutusta siihen on vaikea yksilöidä. Joka tapauksessa mikään samapalkkaisuusohjelman osapuoli ei ole ilmoittanut olevansa tyytyväinen palkkaeron kaventumisvauhtiin. On silti mahdollista, että samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 mukainen tavoite toteutuu, koska ohjelman tavoitetasoa on laskettu aikaisempaan verrattuna.

Nyt ei ole käytettävissä sellaista työmarkkinaosapuolten sopimusmenettelyä, jolla toimialojen välisiä palkkaeroja voitaisiin merkittävästi muuttaa. Toisaalta muuta kuin sopimusmenettelyä ei juuri pidetä mahdollisena.

Varsinainen samapalkkaisuuden toimeenpano, eli saman palkan maksaminen samasta ja samanarvoisesta työstä, on työnantajakohtainen asia. Palkkatietoisuuden parantaminen samoin kuin tasa-arvolaisissa säädetyn tasa-arvosuunnittelun mukaiset toimenpiteet ovat tehokkaimmat nyt tiedossa olevat keinot naisten ja miesten palkkaeron kaventamiseksi. Tasa-arvolain mahdollisia muutostarpeita on käsitelty Jukka Maarianvaaran Selvityksessä palkka-avoimuudesta (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018). Lainsäädännön lisäksi esimerkiksi palkkakartoitusten laatua on mahdollista parantaa myös muilla toimenpiteillä, joista yksi esimerkki on palkkakartoitusstandardi. Palkkakartoitusten laatueroa totesi jo Juhani Salenius samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa 2007–2010.

Palkkatietämystä olisi mahdollista edistää myös esimerkiksi työehtosopimuskohtaisella verkkosovelluksella, jonka kuka tahansa osaava ja asiasta kiinnostunut henkilö voi luoda. Työntekijä voisi syöttää nykyisen tehtävänsä mukaiset tiedot palkastaan ja palkkansa määräytymisen perusteet sekä muunnella määräytymisen perusteita. Sovellus laskisi muutosten vaikutuksen palkkaan. Työsopimuslain 2 luvun 4 pykälän mukaan työnantajan on annettava työntekijälle selvitys työnteon keskeisistä ehdoista. Algoritmiin tarvittavat yleissitovat työehtosopimukset on julkaistu Finlexissä.

Samapalkkaisuusohjelman seurannassa ja kansainvälisissä vertailuissa on vastakin perusteltua käyttää naisten ja miesten palkkaeron osoittimena kokoaikaisten palkan-saajien säännöllisen työajan keskikuukausiansioista laskettua tietoa. Kokoaikaisten

palkansaajien säännöllisen työajan keskiansioiden kehitys on kuitenkin liian karkea osoitin ohjelmallisten toimenpiteiden suunnitteluun ja kohdistamiseen samoin kuin niiden vaikuttavuuden arviointiin.

Samapalkkaisuusohjelman yhtenä tavoitteena on tasa-ammateissa toimivien palkansaajien suhteellisen osuuden kasvattaminen. Sen vaikutuksesta palkkakehitykseen samoin kuin naisten ja miesten palkkaeroon on erilaisia arveluja. Ohjelman sisäisen johdonmukaisuuden arvioimiseksi ja tarvittavien toimenpiteiden perustaksi olisi aiheellista seurata tasa-ammateissa toimivien naisten ja miesten palkkaeroa samoin kuin näissä ammateissa toimivien naisten ja miesten palkkakehitystä ja palkkaeroa yleiseen palkkakehitykseen ja palkkaeroon verrattuna.

Suosituksia

Asianomaisten ministereiden ja työmarkkinajärjestöjen korkean johdon tulee vastakin osoittaa sitoutuneisuutensa samapalkkaisuustavoitteeseen. Se voidaan tehdä esimerkiksi pitämällä julkisessa keskustelussa esillä naisten ja miesten palkkaeron kaventamistavoitetta, tuomalla monipuolisesti esille eroon ja sen kaventamiseen vaikuttavia seikkoja tai tekemällä tutkimus- tai kokemustietoon perustuvia ratkaisuehdotuksia eron kaventamiseksi samoin kuin hankkimalla työmarkkinoiden sopimusosapuolilta ja viranomaisilta tietoja niiden toimenpiteistä.

Mitä ilmeisimmin tarvitaan yritysten ja muiden organisaatioiden tarpeisiin soveltuvia nykyistä käytännöllisempiä ja tehokkaampia menetelmiä ja työvälineitä, joilla kavennetaan selittymättömän palkkaeron mahdollisuutta sekä voidaan todeta ja korjata perusteettomia palkkaeroja. Myös palkkausjärjestelmät, joista suuri osa on peräisin 1990-luvulta, ovat olleet ja niiden tulisi vastaisuudessakin olla tutkimus- ja kehitystyön kohteena. Työstä suoritettujen saman tai samanarvoisen vastikkeen vertailu muuttuu tosin sitä mutkikkaammaksi mitä erilaisemmista palkitsemisjärjestelmistä on kysymys.

Samapalkkaisuusohjelman sovitun palkkaeron seurantaindikaattorin lisäksi tarvitaan ohjelmallisten toimenpiteiden suunnittelun, toteutumisen seurannan ja arvioinnin tarpeisiin eritellympää tietoa naisten ja miesten palkkaerosta. Tämä on perusteltua siksi, että palkkaeron syntyminen ja esiintyminen, ilmi tuleminen ja poistaminen edellyttää erilaisia toimenpiteitä esimerkiksi työnantajasektoreittain, toimialoittain tai työntekijöiden iän ja uravaiheen perusteella. Muutoinkin naisten ja miesten palkkaeroja tulisi mitata useita mittareita käyttäen ja ottaen huomioon myös tehdyn työajan ja työaikajärjestelyjen muutosten vaikutukset.

Kansallisen tulorekisterin tietoja voidaan vastedes käyttää muun muassa tilastoinnissa ja sen perusteella tehtävissä naisten ja miesten palkkaeroa koskevissa selvityksissä. On todennäköistä, että tulorekisterin tietojen käyttö edesauttaa aikaisempaa erottelukykyisempien selvitysten tekemistä.

6.2 Tasa-arvolain samapalkkaisuusperiaatteen toteutuminen

Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 päätavoitteeseen ei ole kirjattu samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamista tai sitä koskevia tarkempia tavoitteita eikä myöskään tavoitteiden saavuttamisen osoittimia. Ohjelman johdannossa kuitenkin mainitaan tasa-arvolain samapalkkaisuusperiaatteen toteuttaminen työpaikoilla. Tasa-arvolaisissa mainittuja tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia käsitellään hallituksen samapalkkaisuusohjelmassa palkkausjärjestelmien kehittämisenä ja toimeenpanona sekä palkkatietämyksen parantamisena.

Samapalkkaisuutta edellyttävien säännösten noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Syrjinnästä työelämässä säädetään rikoslain 47 luvun 3 pykälässä. Tasa-arvovaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on valtioneuvoston nimittämä itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin. Tarvittaessa hallitus voisi tehdä ehdotuksia riippumattomien viranomaisten toiminnasta ja sen suuntaamisesta valtion talousarvioesityksen asianomaisella momentilla ja sen selvitysosan tekstillä. Talousarvioesityksen valmistelu ei kuitenkaan kuulu samapalkkaisuusohjelman tehtäviin.

Viranomaisille tulevien samapalkkaisuuteen liittyvien ilmoitusten ja muiden yhteydenottojen määrä on vähäinen tuomioistuinten käsiteltäväksi menevistä tapauksista puhumattakaan. Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomuksen 2017 mukaan palkkasyrjinnästä tuli vuoden aikana kymmenen kirjallista ja 21 puhelinyhteydenottoa. Esimerkiksi vuonna 2017 työsuojelutarkastuksissa 14 346 tarkastuksessa valvottavana asiana olivat työsuhteen keskeiset ehdot. Työmarkkinajärjestöjen kokemukset samapalkkaisuutta koskevien yhteydenottojen määrästä vastaavat viranomaistietoja ja -arvioita.

Haastattelujen perusteella rikkomusten määrä on vähäinen ja niiden vaikutus päätavoitteeseen eli noin 17 prosenttiyksikön suuruisen palkkaeron kaventamiseen voidaan arvioida suuruusluokaltaan prosenttiyksikön kymmenysoisien suuruiseksi. Työntekijäliittojen tekemissä selvityksissä niin sanotun selittämättömän palkkaeron suuruudeksi on kuitenkin laskettu tai arvioitu jopa toistakymmentä prosenttia. Tilastokeskuksessa tehdyissä tutkimuksissa ja selvityksissä on yleisesti toistunut seuraava tulos: kun

muuttujina otetaan huomioon palkansaajan ammatti ja työnantaja, niin sanottu ”selittämätön” palkkaero jää murto-osaan miesten ja naisten keskipalkkojen ”vakioimattomasta” erosta. Tutkija-arvion mukaan samapalkkaisuusperiaatetta rikotaan kuitenkin laajasti, minkä vaikutus on merkittävä.

On ehkä tarpeen kiinnittää huomiota myös siihen, milloin keskustelussa on esillä voimassa olevien samapalkkaisuutta koskevien kansallisten säännösten ja milloin yleisemmän samapalkkaisuusperiaatteen mahdollinen tai arvioitu rikkominen.

Mitä kohdennetummin tarkastellaan palkkaa työnantajakohtaisesti (lähtökohdasta maksetaanko ”sama palkka samasta tai samanarvoisesta työstä saman työnantajan palveluksessa”) sitä täydellisempää on samapalkkaisuus. Työpaikkakohtaiseen tarkasteluun on myös välineet, kuten palkkakartoitus. Erilaisia näkemyksiä on siitä, millä keinoilla työpaikkatasolla tehokkaimmin edistetään samapalkkaisuutta. Esitetyt keinoja ovat esimerkiksi paikallinen sopiminen, analyttiset palkkausjärjestelmät, erilaiset kartoitukset, sopimusmääräykset tai viranomaisvalvonta.

Erilaisia näkemyksiä on myös siitä, onko työehtosopimusjärjestelmä jäykkä vai joustava, ja onko sillä yleistä samapalkkaisuutta sopimusalakohteisesti suosiva vai samapalkkaisuutta sopimusalojen välillä haittaava vaikutus. Tutkijan arvion mukaan työehtosopimukset ovat esimerkki säännöksistä, joilla on huomattava legitimizeetti ja joita saatetaan käyttää samapalkkaisuusperiaatteen rikkomisen perusteena. Koska kyseessä on legitiimi työehtosopimuksen määräys, työorganisaatiot ja yksittäiset henkilöt eivät tutkijan mukaan osaa tunnistaa palkanmaksun perustetta mahdollisesti syrjiväksi.

Palkkaukseen vaikuttavasta työn samanarvoisuudesta on hyvin paljon toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Yleisin on kuitenkin ajatus siitä, että samanarvoisia ovat työt, jotka ovat yhtä vaativia. Yhtenä ääripäänä on ajatus, jonka mukaan kaikki työ on ainakin suunnilleen yhtä arvokasta, ja toisena ajatus siitä, että yhtäläinen tuloksenteokkyky osoittaa työt samanarvoisiksi.

Sopimusalojen yli ulottuvaa tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmää on pidetty mahdottomana. Tosiasiassa sellainen on kuitenkin olemassa jokaisella työpaikalla, jolla palkkaus perustuu useampaan kuin yhteen sopimukseen ja ainakin osittain tehtävän vaativuuteen. Voidaan nimittäin ajatella, että palkan vaativuusosuudet suuruusjärjestyksessä on enemmän tai vähemmän tietoisesti vaativuuden arvioinnin tulos euro-määräisellä välimatka-asteikolla ilmoitettuna.

Kun näyttää siltä, että tehtävien kuvauksesta lähtien on lähes mahdoton rakentaa eri tehtäville yhteistä, edes järjestysasteikollista vaativuudenarviointijärjestelmää, ainakin

tutkimus- ja kokeiluhankkeena voitaisiin toteuttaa käänteisesti tehty selvitys. Lähtökohtana tällaisessa selvityksessä oletettaisiin, että euromääräisellä asteikolla samassa kohdassa olevat tehtävät ovat samanarvoisia. Sitten tutkittaisiin soveltuvilla menetelmillä, onko esimerkiksi työnantajan työntekijöille antamista selvityksistä liittyen työnteon keskeisiin ehtoihin tai muista tehtäviä kuvaavista tiedoista tunnistettavissa jonkinlainen johdonmukainen vaativuustekijärakenne.

Joka tapauksessa on tärkeää tehdä samanarvoisten töiden vertailua ainakin sopimusalojen sisällä. Hyväksyttävä syy voi oikeuttaa erilaisen palkan maksamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön Tasa-arvolaki 2015 -esitteen mukaan hyväksyttävä syy palkkaeroille saattaa olla esimerkiksi työntekijän koulutus, ammattitaito, aloitteellisuus ja tiettyissä tapauksissa myös ammattitaitoisen työvoiman niukkuudesta johtuva kilpailutilanne. Jos työnantaja esittää palkkaeroille hyväksyttävän syyn, on vielä arvioitava, selittääkö kyseinen syy palkkaeron kokonaisuudessaan vai vain osan siitä. Esimerkiksi työ- tai virkaehtosopimus tai hallinnollinen määräys ei sellaisenaan ole tällainen syy.

Työnantaja voi olla sidottu useampaan työehtosopimukseen. Keskustelua on käyty siitä, voiko tällöin työntekijä vaatia itselleen kulloinkin edullisimman yksittäisen, missä tahansa työnantajaa velvoittavassa sopimuksessa olevan sopimusehdon noudattamista riippumatta siitä, minkä työehtosopimuksen ehtoihin hän itse on yhdistymisvapautensa perusteella muutoin sitoutunut. Vallitsevan näkemyksen mukaan sopimukset on tehty kokonaisuuksina ja tarkoitettu sellaisina sovellettaviksi. Toisenlaisen, kokonaisvastikkeen asemesta nimenomaan palkkaan huomion kohdistavan näkemyksen mukaan tärkeää on myös sopimusalojen yli tapahtuva perusteettomien palkkaerojen tunnistaminen, vaikka voimassa oleva palkkakartoitus ei olekaan siihen erityisen hyvä väline.

Suomi on sitoutunut samapalkkaisuuteen kansainvälisin sopimuksin ja Euroopan unionin jäsenenä. Samapalkkaisuusohjelmalla ei ole ollut tehtäviä kansainvälisten sopimusten eikä unionin lainsäädännön valmistelussa, toimeenpanossa eikä niiden toimeenpanoa koskevassa raportoinnissa.

Johtopäätöksiä

Sama palkka samasta työstä on yleisesti hyväksytty ja noudatettu periaate. Sitä tarkoitavien säännösten toimeenpanoa voidaan tehostaa yritystasolle soveltuvia työkaluja ja toimintatapoja kehittämällä ja levittämällä.

Ristiriitaisia näkemyksiä on siitä, miten arvioidaan tai voidaanko arvioida työn *samanarvoisuutta* erilaisissa tilanteissa. Tähän asiaan ei nyt ole näköpiirissä yleistä, kaikkiin

tilanteisiin soveltuvaa ratkaisua. Sen sijaan yritys- tai toimialakohtaiset kokeilut voisivat olla mahdollisia. Yksi mahdollisuus keskustelun asiapohjan laajentamiseksi on se, että oletetaan samansuuruista palkkaa maksettavan samanarvoisista töistä, ja vertailaan sitten soveltuvien tutkimusmenetelmin näiden samanarvoisiksi oletettujen tehtävien yhteisiä ja erilaisia piirteitä.

Tasa-arvolain mahdollisia muutostarpeita on käsitelty Jukka Maarianvaaran Selvityksessä palkka-avoimuudesta (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018).

Suositus

Siltä osin kuin on kysymys tasa-arvolain samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamisesta, ohjelmallisissa toimenpiteissä kannattaa keskittyä samanarvoisen työn kysymykseen. Tavoitteena voisi olla, että muutaman vuoden kuluessa voitaisiin muodostaa alustava tutkimustietoon perustuva käsitys keskeisistä seikoista, jotka tekevät mahdolliseksi tai estävät toimiala- tai sopimusalarajat ylittävän työn samanarvoisuuden arvioimisen.

7 Osatavoitteet

7.1 Palkka- ja sopimuspolitiikka

Hallituksen samapalkkaisuusohjelmassa on yksi palkka- ja sopimuspolitiikkaa koskeva tavoite: *Työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointi sopimusaloilla yleistyy ja on nykyistä säännöllisempää.* Tavoitteen seuranta on ohjelman mukaan työmarkkinakeskusjärjestöjen tehtävänä.

Ohjelman mukaan selvitys piti tehdä kyselyllä vuoden 2017 loppuun mennessä. Työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteinen kysely toteutettiin neuvottelukierroksen päätyttyä elokuussa 2018. Siihen vastasivat 29:n työ- ja virkaehtosopimuksen sopijapuolet ja se kattoi noin puolet Suomen kaikista palkansaajista.

Koska aikaisempi tieto sukupuolivaikutusten arvioinnin yleisyydestä tai säännöllisyydestä puuttuu, tältä osin tavoitteen toteutumista ei voida arvioida. Hallituksen samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 oleva tavoite työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arvioinnista näyttää toteutuvan sopimuskaudella. Sopijaosapuolten yhteinen, yksimielinen näkemys antaa hyvän perustan jatkolle.

Osatavoitteeseen kuuluu viisi toimenpidettä. Palkkausjärjestelmien kehittämisessä, käyttöönnotossa ja soveltamisessa vastuutahona ovat työmarkkinakeskusjärjestöt. Ne ovat vastuutahona myös tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia koskevassa selvityksessä. Koulutuksessa ja viestinnässä vastuutahoina ovat myös ministeriöt ja viranomaiset.

7.1.1 Työmarkkinajärjestöt edistävät sukupuolten palkkatasa-arvoa

Toimenpide

Työmarkkinajärjestöt edistävät toiminnassaan ja neuvotteluprosesseissa kuhunkin ympäristöön parhaiten sopivalla tavalla sukupuolten palkkatasa-arvoa ja kiinnittävät huomiota siihen, ettei naisia ja miehiä aseteta perusteettomasti eri asemaan.

Toimenpidettä on työmarkkinakeskusjärjestöjen ilmoituksen mukaan toteutettu vuosiksi 2016–2019 suunnitellun aikataulun mukaisesti.

Toimintaympäristön ja neuvottelujärjestelmän muutos on siirtänyt tehtäviä työmarkkinakeskusjärjestöiltä liitoille ja neuvottelujärjestöille nimenomaan neuvotteluprosesseissa. Nykyisessä tilanteessa keskusjärjestöjen rooli ja vaikutusmahdollisuudet ovat muuttuneet. Muutoin keskusjärjestöt edistävät toiminnassaan jatkuvasti sukupuolten tasa-arvoa eri tavoin: henkilöstöedustajille ja liitoille järjestettävissä koulutuksissa, yleisessä vaikuttamistoiminnassa ja edunvalvonnassa nostamalla esiin tasa-arvoa edistäviä asioita sekä vaikuttamalla epäkohtien korjaantumiseen (muun muassa palkkaerojen korjaaminen, palkkaneuvottelutietouden lisääminen ja seksuaalisen häirinnän poistaminen). Keskusjärjestöt kokoavat ja koordinoivat toimintaa yhdessä liittotason toimijoiden kanssa.

Työmarkkinakeskusjärjestöiltä saadusta selvityksestä ei yksityiskohtaisemmin ilmene, miten raamisopimus, työllisyys- ja kasvusopimus, kilpailukykyopimus, toimialakohtaiset ja paikalliset sopimukset sekä virastoerät ovat toteuttaneet palkkaeron kaventamistavoitetta. Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnalta saatu selvitys työ- ja virkaehtosopimusten vaikutuksista naisten ja miesten palkkoihin ja palkkaeroihin koskee samapalkkaisuusohjelmaa 2016–2019 edeltänyttä aikaa. Sitä selostetaan seuraavassa kohdassa.

Johtopäätöksiä

Paikallisen sopimisen vaikutuksista samapalkkaisuuteen on ristiriitaisia näkemyksiä. Yhtäältä on arvioitu, että kun on tehty asianmukaiset tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset, saman työnantajan samasta ja samanarvoisesta työstä maksama sama palkka toteutuu varmimmin, kun asia käsitellään ja sovitaan paikallisesti. Toisaalta on arvioitu, että liittotasoisien työehtosopimuksen noudattaminen toteuttaa tehokkaimmin tämän tavoitteen, eikä paikallisen sopimisen laajentaminen edistä tavoitteen toteutumista.

Samapalkkaisuusohjelman esitöiden mukaan palkkauksen koettu oikeudenmukaisuus perustuu osapuolten yhteisiin ja kiistattomiin tietoihin. Epäsymmetrisellä palkkainformaatiolla lienee vaikutusta muuhunkin työmarkkinoiden toimintaan kuin oikeudenmukaisuuden kokemukseen. Tähän liittyy kysymys palkkatietojen avoimuudesta ja sen laajentamismahdollisuudesta tai -tarpeesta. Siitä on erilaisia näkemyksiä. Asiaa on käsitelty Jukka Maarianvaaran selvityksessä palkka-avoimuudesta (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018).

7.1.2 Selvitys työ- ja virkaehtosopimusten palkkaerovaikutuksista

Toimenpide

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää valtiovarainministeriön alaiselta tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnalta selvityksen työ- ja virkaehtosopimusten vaikutuksista naisten ja miesten palkkoihin ja palkkaeroihin.

Selvitys on pyydetty ja saatu. Samapalkkaisuuden edistäminen työehtosopimuksin ja arvio sopimuskorotusten vaikutuksesta naisten ja miesten palkkaeroon vuosina 2013–2016 -muistio on päivätty 15.6.2017 ja päivitetty 26.9.2017. Uutta selvitystä vuosista 2017 ja 2018 ei saada johtuen lopullisten palkkatietojen varsin myöhäisestä valmistumisesta.

Saatu arvio koskee samapalkkaisuuden edistämistä työehtosopimuksin. Se arvioi sopimuskorotusten vaikutusta naisten ja miesten palkkaeroon vuosina 2013–2016. Selvityksen mukaan tänä jaksona kaikilla sektoreilla – yksityinen, kunta, valtio ja Suomen evankelis-luterilainen kirkko – voidaan arvioida naisten sopimuspalkkojen kohonneen miesten sopimuspalkkoja nopeammin.

Muistiossa todetaan, että Tilastokeskuksen ansiotasoindeksin mukaan toteutunut säännöllisen työajan keskiansioero kaventui vuoden 2012 lopusta vuoden 2016 loppuun sektoreittain 0,8–1,5 prosenttiyksikköä. Vuoden 2016 viimeisellä neljänneksellä naisten ansiotaso oli yksityisellä sektorilla 84,9 prosenttia, kuntasektorilla 86,7 prosenttia, valtiosektoreilla 87,2 prosenttia ja kirkon alalla keskimäärin 86,1 prosenttia miesten ansiotasosta. Koko työmarkkinoilla naisten ansiotaso oli vuoden 2012 lopussa keskimäärin 82,7 prosenttia ja vuoden 2016 lopussa keskimäärin 83,6 prosenttia miesten ansiotasosta. Kaikilla sektoreilla naisten ansiokehitys oli tarkastelujaksolla miesten ansiokehitystä nopeampi sekä ansiotasoindeksillä että säännöllisen ansion indeksillä mitattuna.

Selvityksen mukaan palkkaeroa kavensivat tarkasteluajanjakson aikana toteutetut raha- ja sekalinjakorotukset, työehtosopimukseen kirjatut toteutetut toimenpiteet, paikalliset ratkaisut sekä rakennetekijät. Alakohtaisten kuukausipalkkatilastojen keskiansioiden perusteella naisten ja miesten palkkaero oli pienin perus- ja suurin kokonaispalkoissa. Muistiossa kiinnitetään huomiota palkkaerojen muutoksen suuntaan ansiokäsitteen laajentuessa.

Johtopäätöksiä

Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta seuraa palkkakehitystä. Yhteiskunnallisen keskustelun ja poliittisen sekä työmarkkinapoliittisen paineen luomisessa sen tuottamalla tiedolla on käyttöä. Selvitystoimikunnan tuottama tieto on aikoinaan palvelut myös tulopoliittisten sopimusten ja keskitettyjen tuloratkaisujen tarpeita. Siitä on vähemmän hyötyä liittotasolla ja olemattomasti paikallisella tasolla tehtävissä ratkaisuissa.

Juhani Saloniuksen Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa 2007–2010 mainitsema linjaus, että ”työehtosopimusneuvottelut käydään liittokohtaisesti”, ja toteamus, että huomio kiinnittyy paikallisten erien käyttöön, eivät ole menettäneet merkitystään. Tulopoliittisten tai keskitettyjen ratkaisujen loppumisen vaikutuksesta yleisin havainto on se, että ainakin yksi työkalu on poissa käytöstä. Erilaisia näkemyksiä on siitä, mikä on sen vaikutus naisten ja miesten ansiosidonnaisten tuloerojen muutokseen.

7.1.3 Työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointi

Toimenpide

Sopimusalat soveltavat työ- ja virkaehtosopimukseen tarvittavin väliajoin sukupuolivaikutusten arviointia ja näin tarkastelevat sopimusten vaikutuksia muun muassa palkkaukseen työmarkkinakeskusjärjestöjen työ- ja virkaehtosopimusten suvaussuosituksen mukaisesti.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen antama sukupuolivaikutusten arviointia koskeva suositus eli suvaussuositus on päivätty 31.1.2011.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen suunnitelman mukaan kartoituskysymykset tuli valmistella elokuuhun 2017 mennessä ja kysely toteuttaa syys-lokakuussa 2017. Kyselyä ei kuitenkaan toteutettu syys-lokakuussa 2017. Työmarkkinakeskusjärjestöjen arvion mukaan kilpailukyky sopimuksen osalta sopimusten sukupuolivaikutukset olivat verrattain vähäisiä. Koska syksyllä 2017 – keväällä 2018 neuvoteltiin ensimmäistä kertaa uudenaikaisessa liittokierrosmallissa, oli perustellumpaa tehdä kysely liittokierroksen päättyessä. Näin ollen työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteinen kysely toteutettiin neuvottelukierroksen päättyttyä elokuussa 2018. Siihen vastasivat 29:n työ- ja virkaehtosopimuksen sopijapuolet ja se kattoi noin puolet Suomen kaikista palkansaajista.

Vastausten mukaan koko työ- tai virkaehtosopimukseen suvausta suoritetaan 14:n sopimuksen osalta. Osaan työ- tai virkaehtosopimusta suvausta suoritetaan kahdeksan sopimuksen osalta. Kyselyn vastausten perusteella joitakin sopimuksia on suvaamatta osittain tai kokonaan; ainakin osassa sopimuksista syynä on se, että niiden sukupuolivaikutukset on arvioitu jo aikaisemmin tai ne on arvioitu ainakin sukupuolivaikutteisten ehtojen osalta. Syyksi siihen, että vain osa sopimuksesta suvatetaan, kerrottiin useimmiten se, että sopijapuolet pyrkivät aina kutakin sopimusmääräystä laadittaessa ja niitä päivitettäessä huolehtimaan siitä, että määräykset eivät ole syrjiviä. Parissa sopimuksessa oli suvattu vain palkkamääräyksiä. Yhden sopimuksen osalta ei osattu sanoa, oliko suvausta tehty. Yhdenkään sopimuksen osalta vastaajat eivät olleet erimielisiä vastauksesta.

Kyselyn vastausten mukaan viimeksi tehdyssä suvauksessa ei havaittu ongelmakohtia 18:n työ- tai virkaehtosopimuksen osalta. Mahdollisia ongelmakohtia havaittiin kolmen sopimuksen osalta. Selviä ongelmakohtia ei havaittu yhdenkään sopimuksen osalta. Yhden sopimuksen osalta oltiin erimielisiä vastauksesta.

Johtopäätöksiä

Hallituksen samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 tavoite työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arvioinnista näyttää toteutuvan sopimuskaudella. Vertailutiedon puuttuessa ei voida sanoa, onko se yleistynyt ja aikaisempaa säännöllisempää. Sopijaosapuolten yhteinen, yksimielinen näkemys antaa hyvän perustan jatkolle.

Jos sopimuksen sukupuolivaikutuksia ei ole koskaan arvioitu, oletus siitä, että siinä ei ole sukupuolivaikutteisia sopimusehtoja, voi olla osoitus sukupuolisokeudesta.

Syksyllä 2017 – keväällä 2018 neuvoteltuun uudenaiseen liittokierrosmalliin siirtymisen sukupuolivaikutuksia ei ole arvioitu.

7.2 Palkkausjärjestelmien kehittäminen ja toimeenpano sekä palkkatietämyksen parantaminen

Samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 on kaksi palkkausjärjestelmien kehittämisen ja toimeenpanon sekä palkkatietämyksen parantamisen tavoitetta: *Työn vaativuuteen ja henkilökohtaisen työsuorituksen arviointiin perustuvien palkkausjärjestelmien kattavuutta lisätään. Työpaikan tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset ovat toimivia ja konkreettisia.* Ohjelman mukaan työmarkkinakeskusjärjestöt selvittävät molemmissa

tavoitteissa ilmaistut asiat. Palkkausjärjestelmien kehittämisen ja toimeenpanon sekä palkkatietämyksen parantamisen tavoitteeseen kuuluu viisi toimenpidettä.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteinen kysely *palkkausjärjestelmien kattavuudesta* toteutettiin neuvottelukierroksen päätyttyä elokuussa 2018. Se kattoi yksityisen ja julkisen sektorin. Siihen vastasivat 29:n työ- ja virkaehtosopimuksen sopijapuolet ja se kattoi noin puolet Suomen kaikista palkansaajista. Kahden yksityisen sektorin sopimuksen sopijaosapuolet eivät vastanneet kyselyyn.

Kyselyn vastausten mukaan tasa-arvoinen palkkausjärjestelmä on 24:ssä työ- tai virkaehtosopimuksessa. Tulosta tulkittaessa on otettava huomioon, että kahdessa kyselyn piirissä olleessa sopimuksessa ei ole ollenkaan palkkausjärjestelmää. Yhden sopimuksen osalta vastattiin, että palkkausjärjestelmien uudistaminen on kesken. Yhden sopimuksen osalta oltiin erimielisiä vastauksesta.

Edellisessä samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa 2010–2014 todettiin, että luotettavaa tietoa ohjelmassa tarkoitettujen palkkausjärjestelmien piirissä olevien palkansaajien osuudesta ei ollut, mutta arvioinnin mukaan vaikutti siltä, ettei tavoitteena ollutta kolmea neljäsosaa ollut saavutettu.

Koska tietoa palkkausjärjestelmien kattavuudesta samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 alussa ei ollut tietoa, kattavuuden lisääntymistäkään ei voida arvioida.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen näkemyksen mukaan palkkausjärjestelmien kattavuutta koskeva tavoite on laaja ja parhaiten toteutuakseen vaatisi samapalkkaisuusohjelman kaikkien tahojen osallisuutta. Jatkossa toimenpiteitä, jotka koskevat palkkausjärjestelmiä, tulisikin suunnitella ja toteuttaa yhdessä ministeriöiden, työmarkkinaosapuolten ja mahdollisesti ulkopuolisen tahon kanssa.

Kaikki työmarkkinakeskusjärjestöt toteuttivat osana samapalkkaisuusohjelmaa kyselyn *tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten toimivuudesta* työpaikoilla. Keväällä 2018 raportoitujen kyselyn tulosten mukaan tasa-arvosuunnitelmien piirissä on noin 90 prosenttia palkansaajista tai kaksi kolmasosaa työpaikoista. Työpaikkojen sisäisessä tiedottamisessa ja tasa-arvotoimenpiteiden seurannassa todettiin olevan erityistä parantamisen varaa. Palkkakartoituksen piirissä on noin 80 prosenttia palkansaajista tai 40 prosenttia työpaikoista.

Mikäli palkkakartoitus oli tehty, perusteettomia palkkaeroja oli työnantajakyselyn mukaan todettu noin 10 prosentilla työpaikoista ja sen mukaan niihin oli puututtu kaikissa tapauksissa. Palkansaajakyselyn mukaan perusteettomia palkkaeroja oli todettu noin

17 prosentilla työpaikoista ja 30 prosentissa tapauksista niihin oli puututtu. Työnantajakyselyn tulosten mukaan työpaikkojen tasa-arvotilanne oli hyvä puolessa ja palkansaajakyselyn mukaan noin kolmasosassa työpaikoista.

Johtopäätöksiä

Kyselyn perusteella tasa-arvoinen palkkausjärjestelmä sisältyy kyselyn piirissä olleisiin työ- tai virkaehtosopimukseen varsin kattavasti. Työmarkkinajärjestöjen antamista tiedoista ei kuitenkaan selviä, onko tämä kouluarvosanaa *hyvä* vastaava tulos millään tavalla yleistettävissä koskemaan kaikkia muitakin sopimuksia.

Haastatelluilla asiantuntijoilla on erilaisia näkemyksiä siitä, kuinka kattavasti ja kuinka pieniin organisaatioihin palkkausjärjestelmiä kannattaa rakentaa. Yritysrekisterin vuositietojen mukaan vuonna 2016 Suomessa oli 120 000 yritystä sekä rahoitus- ja vakuutuslaitosta, joiden palveluksessa oli palkansaajia. Niistä alle 7 000:lla oli vähintään 30 työntekijää.

Parannettavaa voidaan arvioida olevan erityisesti tasa-arvosuunnitelmista tiedottamisessa sekä toimenpiteiden toteuttamisessa ja seurannassa.

Palkkakartoitusta koskevia ehdotuksia on Jukka Maarianvaaran selvityksessä palkka-avoimuudesta (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018).

7.2.1 Palkkausjärjestelmien kehittäminen

Toimenpide

Työmarkkinajärjestöt jatkavat yhteistyötään ajantasaisten, tasa-arvoisten ja kannustavien palkkausjärjestelmien kehittämiseksi ja niiden toimivuuden parantamiseksi sekä pyrkivät edistämään työn vaativuuden arviointiin perustuvien palkkausjärjestelmien käyttöönottoa, kehittämistä ja soveltamista työpaikoilla.

Samapalkkaisuusohjelman tarkoittama palkkausjärjestelmä tarkoittaa järjestelmää, jossa tehtävän vaativuus on palkkauksen peruste, ja että myös henkilökohtaista työsuoritusta arvioidaan. Tätä yksityiskohtaisemmin samapalkkaisuusohjelmassa (tai missään muuallakaan) ei ole täsmällisesti sovittu, mitkä tunnusmerkit ajantasaisen, tasa-arvoisen ja kannustavan sekä työn vaativuuden arviointiin perustuvan palkkausjärjestelmän tulee täyttää.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteinen kysely palkkausjärjestelmien kattavuudesta toteutettiin neuvottelukierroksen päätyttyä elokuussa 2018. Se kattoi yksityisen ja julkisen sektorin. Siihen vastasivat 29:n työ- ja virkaehtosopimuksen sopijapuolet ja se kattoi noin puolet Suomen kaikista palkansaajista. Kahden yksityisen sektorin sopimuksen sopijaosapuolet eivät vastanneet kyselyyn.

Kyselyn vastausten mukaan tasa-arvoinen palkkausjärjestelmä on 24:ssä työ- tai virkaehtosopimuksessa. Tulosta tulkittaessa on otettava huomioon, että kahdessa kyselyn piirissä olleessa sopimuksessa ei ole ollenkaan palkkausjärjestelmää. Yhden sopimuksen osalta vastattiin, että palkkausjärjestelmien uudistaminen on kesken. Yhden sopimuksen osalta oltiin erimielisiä vastauksesta.

Edellisessä samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa 2010–2014 todettiin, että luotettavaa tietoa ohjelmassa tarkoitettujen palkkausjärjestelmien piirissä olevien palkansaajien osuudesta ei ollut, mutta arvioinnin mukaan vaikutti siltä, ettei tavoitteena ollutta kolmea neljäsosaa ollut saavutettu.

Koska tietoa palkkausjärjestelmien kattavuudesta samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 alussa ei ollut tietoa, kattavuuden lisääntymistäkään ei voida arvioida.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen arvion mukaan toimintaympäristön muutos vaikuttaa toimenpiteeseen toteuttamiseen. Elinkeinoelämän Keskusliitto (EK) on linjannut osaltaan, että tätä toimenpidettä koskeva kehittämistyö tehdään EK:n jäsenliitoissa. Työmarkkinakeskusjärjestöt ylläpitävät osaltaan tietoutta palkkausjärjestelmien merkityksestä ja niiden soveltamisesta. On otettava huomioon, että useimmissa tapauksissa järjestelmien käyttöönotto ja kehittäminen tapahtuu konserni- tai yritystasolla. Työ- ja virkaehtosopimusten palkkausjärjestelmien kehittäminen on siirtynyt liittotasolle. Toimenpide vaatii jatkuvaa ylläpitoa ja tavoitteen kehittämiseksi tulisi tehdä yhteistyötä esimerkiksi yliopistojen kanssa.

Johtopäätöksiä

Samapalkkaisuutta koskeva suurin palkkausjärjestelmiin liittyvä kysymys ja mahdollinen erimielisyys koskee tehtävien vaativuuden ja varsinkin ”samanarvoisuuden” arviointia eri työnantajien töissä ja erityisesti, kun on kysymys eri toimi- tai työehtosopimusaloista. Sitä on pidetty mahdottomana tehtävänä. Kaupallisesti tarjolla olevissa palkkaus- tai palkitsemisjärjestelmissä tehtävien vaativuus arvioidaan kuitenkin yleisesti soveltuvalla tavalla. Mahdollisena kokeiluhankkeena voisi olla yhteisen vaativuuden arviointimenetelmän kehittäminen myös työmarkkinapöytien käyttöön.

Verraten yleisen näkemyksen mukaan tehtävästä maksettava palkka määräytyy työmarkkinoilla. Siihen vaikuttaa työnantajan palkanmaksukyky tai -vara sekä osapuolten neuvotteluvoima, joka riippuu muun muassa työvoiman kysynnästä ja tarjonnasta sekä niin sanotusta työmarkkinapaineesta. Työmarkkinapaineeseen vaikuttaa myös työn yleinen arvostus, mistä yleisimmät esimerkit koskevat julkisen sektorin töitä. Samapalkkaisuusohjelman on osaltaan katsottu luovan painetta. Kotimaiset ja kansainväliset arviot ja selvitykset osoittavat, että markkinatasapainosta mistä tahansa syystä poikettaessa sopimusalojen väliset erot tasoittuvat muutamassa vuodessa, mutta sopimusalan sisällä vaikutus voi olla pysyvämpi.

7.2.2 Palkkatietämyksen ja tiedon lisääminen tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista

Toimenpide

Koulutuksissa ja viestinnässä lisätään palkkatietämystä (ml. palkkauksen perusteet ja palkkausjärjestelmät) ja tietoa työpaikan tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista, myös yhteistyössä tasa-arvovaltuutetun kanssa.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen mukaan keskusjärjestöjen ja liittojen omissa koulutuksissa on jatkuvasti lisätty koulutusta ja tietoa tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista. Palkansaajakeskusjärjestöt osallistuivat #100 tasa-arvotekoa -kampanjaan yhteisillä koulutuksilla tasa-arvosuunnitelmista ja palkkakartoituksista. Toimenpiteitä jalkautetaan jatkuvasti niin sanotussa perustoiminnassa ja teemaa on nostettu myös viestinnällisesti julkiseen keskusteluun keväällä ja syksyllä 2018. Tältä osin toimenpide toteutuu suunnitelman mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on ollut viestiä Työelämä 2020-hankkeen puitteissa tästä asiasta sekä koulutuksissa ottaa esille tätäkin puolta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on ollut mukana keskusteluissa siitä, millaista koulutusta tai viestintää olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei kuitenkaan ole yleistä täydennyskoulutustehtävää, eikä ministeriön budjettiin sisälly määrärahoja täydennyskoulutuksen järjestämiseen. Viestinnän lisäämiseksi valmistuu sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu samapalkkaisuudesta joulukuussa 2018; sen julkistus ajoittuu helmikuulle 2019. Tältä osin samapalkkaisuusohjelman tavoite on toteutumassa.

7.2.3 Selvitys hyvistä käytännöistä palkkaeron kaventamiseksi ja palkkatietämyksen lisäämiseksi

Toimenpide

Työmarkkinakeskusjärjestöt selvittävät esimerkkejä hyvistä käytännöistä sukupuolten palkkaeron kaventamisessa ja palkkatietämyksen lisäämisessä. Toteutetaan osana tasa-arvosuunnitelmia ja palkkakartoituksia koskevaa selvitystä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on teettänyt selvityksen palkka-avoimuudesta. Selvitystyön raportti on julkaistu lokakuussa 2018 (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018). Perhe- ja peruspalveluministeri Saarikko on ilmoittanut asettavansa kolmikantaisen työryhmän pohtimaan palkka-avoimuutta. Työmarkkinajärjestöt ovat puolestaan ilmoittaneet osallistuvansa työryhmän työhön.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen toteutettavaksi suunniteltu toimenpide voidaan katsoa toteutetuksi sosiaali- ja terveysministeriön teettämällä selvityksellä.

7.2.4 Työelämä 2020-hankkeen viestintätoimet

Toimenpide

Työelämä 2020-hanke viestii toimialoille palkkatietämyksestä sekä lisää tietoa tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tekemisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan kesäkuussa 2016 ja syksyllä 2018 on julkaistu *samapalkkauutinen*. Vuoden 2018 loppupuolella tarjotaan julkaistavaksi uutista, jossa kerrotaan työpaikan tasa-arvosuunnitelmista, työehtosopimusten sukupuolivaikutusten arvioinnista ja palkkausjärjestelmistä. Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan toimenpidettä on jossain määrin toteutettu, mutta viestintä ei ole ollut laajamittaista. Työmarkkinakeskusjärjestöjen arvion mukaan toimenpide ei ole toteutunut suunnitellulla tavalla.

7.2.5 Työmarkkinakeskusjärjestöjen ja Henry ry:n tilaisuus

Toimenpide

Työmarkkinakeskusjärjestöt järjestävät Henkilöstöjohdon ryhmä – Henry ry:n kanssa palkkauksen tasa-arvoa ja palkkausjärjestelmien kehittämistä koskevan tilaisuuden vuonna 2017.

Samapalkkaisuusohjelman mukainen seminaari oikeudenmukaisesta ja kannustavasta palkkauksesta järjestettiin 17.1.2017. Henkilöstöjohdon ryhmä – HENRY ry oli mukana tilaisuuden suunnittelussa. Tilaisuus saavutti hyvin kohdeyleisön. Siinä laadittiin palkkauksen oikeudenmukaisuuden ja kannustavuuden ideapankki. Yksi keskeinen havainto nimittäin oli, että vasta työpaikkakohtaiset kartoitukset antavat riittävän tarkan kuvan samapalkkaisuuden toteutumisesta. Seminaarista saadun kokemuksen perusteella Henkilöstöjohdon ryhmä – HENRY ry järjesti omille jäsenilleen kansainvälisenä naistenpäivänä 8.3.2018 tilaisuuden palkkatasa-arvosta. Samapalkkaisuusohjelman toimenpide on toteutettu.

7.3 Segregaation purkaminen

Hallituksen samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 on kaksi tavoitetta segregaation purkamisesta: *Tasa-ammateissa toimivien palkansaajien osuus on vähintään 20 prosenttia kaikista palkansaajista vuoteen 2025 mennessä. Naiset ja miehet voivat edetä yhtäläisesti vaativampiin tehtäviin ja naisten osuus johto- ja esimiestehtävissä työmarkkinoilla kasvaa.* Kummallekaan tavoitteelle ei ole nimetty vastuutahoa. Sen sijaan ohjelmassa on mainittu tilastoja ja tutkimuksia, joita käytetään näiden tavoitteiden seurannassa. Segregaation purkamistavoitteeseen liittyy viisi toimenpidettä.

Tilastokeskus pitää sovitusti samapalkkaisuusohjelmalle tilastoa *Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 seurantamittarit*. Tilastossa ovat mukana tasa-ammattit sekä naisten ja miesten 15 yleisimmän ammatin muutos, niiden sukupuolikoostumus ja naisten ansioiden osuus miesten keskiansioista. Lisäksi sukupuolikoostumusta ja naisten ansioiden osuutta miesten keskiansioista tarkastellaan ammattiluokituksen numerotalsolla. Seurantamittareissa on mukana myös alle 3-vuotiaiden lasten vanhempien työllisyyden kehitys.

Tasa-ammattisuuden vaikutusta toteutuneeseen palkkakehitykseen tai päätavoitteena olevaan palkkaeron kaventumiseen ei ole perusteellisemmin selvitetty tai tutkittu. Tilastokeskus teki syksyllä 2018 sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä tilastollisen tarkastelun, joka kuvasi yleisimmissä ammattinimikkeissä naisten ja miesten osuuk-sien muutoksia, ansioiden kehitystä ja ansiomuutosten vaikutuksia sukupuolten palk-kaeroon vuosina 2007–2017 (Palkkarakennetilasto, kuntasektorin palkat ja valtion kuukausipalkat, Tilastokeskus). Selvitys kattaa yksityisen, kunta-alan ja valtion sekto-rit. Tarkastelu koski kokoaikatyötä tekeviä palkansaajia. On mahdollista, että samalla ammattinimikkeellä tehdään ja on vuosien varrella tehty erilaisia töitä. Tarkastelua tehtiin myös tietyissä valituissa esimerkkiammateissa, joilla on suuri merkitys suku-puolten tasa-arvon kannalta.

Kun naisten osuus kaikista ammatissa työskentelevistä palkansaajista on muuttunut, ammatti on voinut muuttua niin kutsutusta naisammattista tasa-ammattiksi, miesamma-tista tasa-ammattiksi tai tasa-ammattista joko mies- tai naisammattiksi. Naisammatteja ovat ammatit, joissa työskentelevistä naisia on 60 prosenttia tai enemmän, ja vastaa-vasti miesammateissa työskentelevistä miehiä on 60 prosenttia tai enemmän. Tasa-ammateissa naisia ja miehiä on 40–60 prosenttia ammatissa työskentelevistä.

Samapalkkaisuusohjelman näkökulmasta kiinnostavaa on, miten ammatin muuttumi-nen tasa-ammattiksi vaikuttaa sukupuolten palkkaeroon.

Julkiselta sektorilta Tilastokeskuksen tarkastelussa oli mukana yhteensä 92 ammatti-nimikettä: valtiosektorilta 20 ja kuntasektorilta 72. Yksityiseltä sektorilta tarkasteltavia ammattinimikkeitä oli mukana yhteensä 249.

Sukupuolten palkkaero oli koko työmarkkinoilla keskimäärin noin 19 prosenttia vuonna 2007 ja noin 16 prosenttia vuonna 2017. Kaikissa tarkastelluissa valtiosekto-rin ammateissa sukupuolten välinen palkkaero oli pienempi kuin työmarkkinoilla keski-määrin sekä tarkasteluajanjakson alussa että lopussa. Palkkaerossa vuosina 2007–2017 tapahtunut prosenttiyksiköissä mitattu muutos voidaan ilmoittaa yhdellä nume-rolla.

Vuonna 2007 valtiosektorin ammateista seitsemän oli tasa-ammatteja. Tarkastelujak-son aikana kolme aiemmin miesammattia – kihlakunnansyyttäjä, erikoistutkija ja joh-taja – muuttuivat tasa-ammateiksi. Valtiosektorilla johtaja-ammatti muuttui tarkastelu-jaksolla miesammattista tasa-ammattiksi ja tässä ammatissa sukupuolten palkkaero ka-peni tarkastelluista valtiosektorin ammateista eniten, kuusi prosenttiyksikköä. On kui-tenkin huomioitava, että kysymyksessä on varsin pieni ammattinimikkeellä toimiva ryhmä.

Kuntasektorilla oli vuonna 2017 seitsemän tasa-ammattia. Yleisesti ottaen sukupuolirakenne tarkasteltavana olleissa kuntasektorin ammateissa muuttui kymmenessä vuodessa verraten vähän. Poikkeuksen muodostivat ylilääkärin ja osastonylilääkärin ammatit, jotka muuttuivat 16 ja 14 prosenttiyksikön harppauksin selkeästi tasa-ammateiksi (ammattissa toimivista naisia 49 prosenttia vuonna 2017). Samanaikaisesti molempien ammattikuntien kohdalla palkkaero kapeni kolmella prosenttiyksiköllä. Samansuuntaista, mutta pidättyväisempää kehitystä tapahtui yksityissektorilla toimivien ylilääkäreiden keskuudessa.

Kuntasektorilta tarkasteltaviksi valikoituneissa ammateissa prosentuaalinen palkkaero vuonna 2017 on valtiosektorin tavoin pienempi kuin yleinen palkkaero keskimäärin koko työmarkkinoilla. Yhteensä kahdentoista kuntasektorin ammatin sukupuolten palkkaero kaventui tarkasteluajanjaksolla. Kuntasektorilla on kuitenkin myös vastaava lukumäärä ammatteja – muun muassa rehtorit, joissa palkkaero on kaventumisen sijaan kasvanut. Rehtorin ammatissa toimivien miesten ja naisten palkkaero on kasvanut naisten tappioksi neljällä prosenttiyksiköllä huolimatta siitä, että kysymyksessä on varsin selkeästi tasa-ammatti naisten osuuden kasvaessa tarkasteluajanjaksolla 12 prosenttiyksikköä saavuttaen 55 prosenttia ammatissa toimivista vuonna 2017. Sama ei kuitenkaan toistu luokanopettajien kohdalla huolimatta siitä, että ammattikunnan naisvaltaisuus on edelleen vahvistunut.

Yksityisellä sektorilla sukupuolten osuudet ammatissa toimivista ovat muuttuneet enemmän kuin kunta- tai valtiosektoreilla. Palkkaeron kaventumisen vauhti vaihtelee huomattavasti eri ammattien välillä ja palkkaerojen muutokset, sekä kaventumiset että kasvamisesta, ovat tarkasteluajanjaksolla olleet suurempia kuin valtion tai kunnan ammateissa. Yksityisen sektorin tasa-ammateista 22:ssa sukupuolten palkkaero on kaventunut ja yhdeksässä kasvanut, minkä lisäksi kolmessa muutosta ei ole tapahtunut.

Talonrakennuksen arkkitehtien ammattikunta on tarkastelujaksolla muuttunut aiemmin selkeästi miesammattista tasa-ammattiksi. Samanaikaisesti sukupuolten palkkaero on kaventunut neljällä prosenttiyksiköllä ollen vuonna 2017 kahdeksan prosenttia. Rakennusmaalarien ammattikunta on vähitellen myös hivunnut kohti tasa-ammattia. Toki matkaa vielä on: tarkastelujakson lopussa 27 prosenttia ammattinimikkeellä toimivista oli naisia. Samanaikaisesti sukupuolten palkkaero on kaventunut seitsemällä prosenttiyksiköllä asettuen viiteen prosenttiin.

Tarkastelu osoittaa kuitenkin, että tasa-ammattin muuttuminen naisammattiksi tai lähes naisvaltaiseksi voi merkitä samanaikaista sukupuolten palkkaeron kasvua. Esimerkiksi oikeudenkäyntiasiamiehet ja ulosottomiehet -ammattinimikkeillä toimivista naisten osuus on kasvanut merkittävästi siten, että tasa-ammattista on sukeutunut selkeästi naisammatti samalla kun palkkaero kasvanut tarkastelujakson alun viidestä prosentista 22 prosenttiin. Samansuuntainen, tosin ei yhtä dramaattinen, kehitys vaikuttaisi

tapahtuneen tuomioistuinlakimiesten, vakuutusalan palvelumyyjien ja rahoitus- ja sijoitusneuvojen kohdalla.

Aineiston perusteella voidaan todeta, että julkisella sektorilla palkkaero on keskimäärin pienempi kuin yksityisellä sektorilla, vaikka yksittäisten ammattien välillä luvut voivatkin vaihdella. Tasa-ammattien osuus oli tarkasteltaviksi valittujen ammattien joukosta suurin valtiosektorilla, jossa palkkaerot olivat aineiston perusteella kaikista pienimpiä. Tarkastellun aineiston perusteella tasa-ammatti ei ainakaan itsestään selvästi varmista palkkaeron kaventumista. Yksityisen sektorin osalta palkkaan ja ammattinimikkeisiin vaikuttavaa työelämän murrosta voi myös katsoa esiintyneen, mutta tasa-ammattisuuden vaikutuksesta samapalkkaisuuden toteutumiseen ei käytettävissä olevan aineiston perusteella voida tehdä yleispäteviä tulkintoja.

Ammattien sukupuolirakenteen muutoksilla on vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, stereotyyppisiin ammattikäsitteisiin, työhyvinvointiin ja työilmapiiriin. Myös tästä näkökulmasta sukupuolirakenteen muutos ammateissa ja segregaaation purkaminen on tavoiteltavaa.

Hyvin erilaisia näkemyksiä on siitä, onko segregaaation purkaminen palkkaeron kaventamisen avain vai onko naisvaltaisten matalapalkka-alojen palkkojen korottaminen segregaaation purkamisen tai purkautumisen avain. Naisten ja miesten palkkaeron kaventuminen tai poistuminen ei kuitenkaan tarkoita, että sen seurauksena niin sanotut matalapalkka-alat katoaisivat. Yritysten ja toimialojen välillä lienee vastakin tuottavuuseroja, josta seuraa myös palkkaeroja.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti vuonna 2013 laajan tilastollisen tutkimushankkeen, joka tutki työelämän rakennemuutosten vaikutuksia naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja palkkaukseen yksityisellä sektorilla. Tutkimus koski vuosia 1995–2008. Tilastoaineistojen kehitystyö mahdollisti tutkimuksen laajentamisen kunta-alalle ja valtiolle vuosina 2014–2015. Näiltä sektoreilta ei ollut aikaisemmin tällaista tietoa saatavilla. Tilastokeskuksen laaja tutkimus tuotti uutta tietoa siitä, miten ammattirakenteen muutos on vaikuttanut sukupuolten työmarkkina-asemaan ja palkkaukseen vuosina 1995–2013.

Tulosten mukaan ammatillinen eriytyminen on pysynyt voimakkaana huolimatta ammattirakenteen muutoksista. Yksityisellä sektorilla ammattirakenteen muutos ei ole vaikuttanut myönteisesti sukupuolten palkkaeron kaventamiseen. Valtiolla ammattirakenteen muutos pienensi selkeästi naisten ja miesten palkkaeroa. Naiset pääsivät paremman koulutuksen myötä parempipalkkaisiin tehtäviin. Kuntasektorilla sukupuolten palkkaeron kaventumista ei ollut havaittavissa naisten koulutustason noususta huoli-

matta. Tutkimukset antoivat myös viitteitä siitä, mitkä ammatit ovat keskeisiä sukupuolten palkkaeron kaventamisen kannalta ja mihin samapalkkaisuuteen liittyviä ponnostuksia tulisi suunnata.

Näissä selvityksissä on myös palkkaeron kaventamista kuvaavia esimerkkilaskelmia. Jos esimerkiksi niissä 16:ssa yksityisen sektorin ammatissa, joissa naisten ja miesten palkkaerot ovat suurimmat, naiset saivat 10 prosenttia suurempia keskituntiansioita muiden palkansaajien tuntiansioiden pysyessä ennallaan, sukupuolten ero keskituntiansioissa kaventuisi yli neljällä prosenttiyksiköllä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että keskistetyissä ratkaisuissa sovittujen naispalkkaerien suuruus oli yleensä prosentin kymmenesosien suuruinen.

Se, että tasa-ammateissa toimivien palkansaajien osuus on vähintään 20 prosenttia kaikista palkansaajista vuoteen 2025 mennessä, on haasteellinen tavoite tällä hetkellä käytävissä olevien tietojen perusteella. Tavoitteen saavuttamista voidaan pitää epätodennäköisenä (Taulukko 4). Vuonna 2016 palkansaajista 9,3 prosenttia sijoittui tasa-ammateihin, joissa eri sukupuolta olevien osuus ammattiryhmissä toimivista on 40–60 prosenttia. Tasa-ammateissa työskentelevien palkansaajien osuus kaikista palkansaajista oli pienempi kuin koskaan samapalkkaisuusohjelmien aikana.

Taulukko 4. Tasa-ammateissa työskentelevien osuus kaikista palkansaajista, %

Vuosi	Kaikki palkansaajat, lkm	Miehet/naiset tasa-ammateissa, lkm	Tasa-ammateissa työskentelevien osuus, %
2004	2 026 159	291 899	14,7
2006	2 074 629	266 696	13,4
2008	2 137 027	295 750	14,2
2010	2 085 779	268 615	13,1
2012	2 091 030	274 387	13,4
2013	2 056 410	195 058	9,7
2014	2 034 106	193 025	9,8
2015	2 022 548	199 162	10,2
2016	1 966 214	182 931	9,3

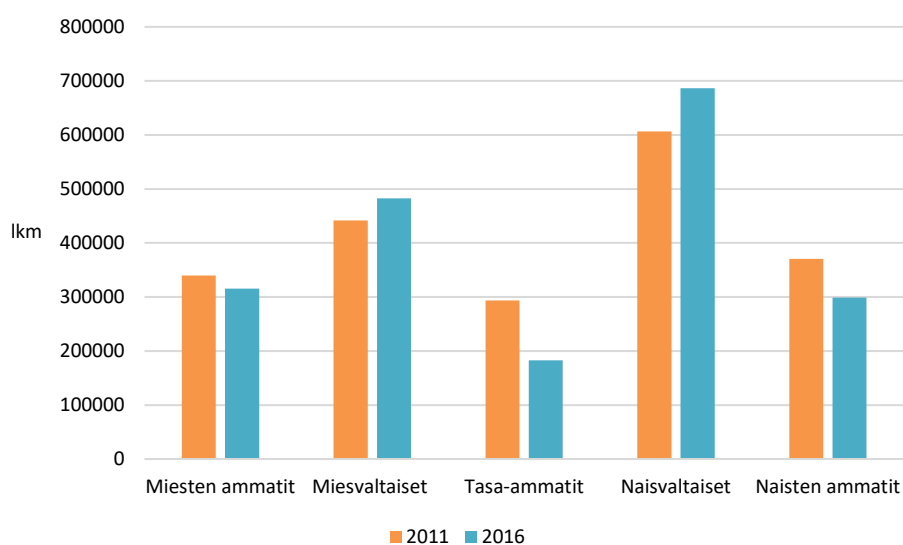
Tasa-ammatti = naisia/miehiä 40–60 prosenttia työskentelevistä. Ammattiluokituksessa käytettävä versio on vaihtunut vuonna 2010, minkä vuoksi vuodet 2004–2009 ja 2010–2016 eivät ole täysin vertailukelpoisia.

Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Työssäkäynti

Kuvassa 6 on vertailtu palkansaajien määrää eri segregatioluokissa 2011 ja 2016. Siinä on kuvattu palkansaajien lukumäärät segregatioluokittain. Suurin segregatioluokissa 2011 ja 2016 välillä tapahtunut muutos on tasa-ammateissa työskentelevien palkansaajien määrän vähentyminen. Tasa-ammateista poistui 112 700 henkilöä.

Samapalkkaisuusohjelman kannalta tasa-ammatissa toimivien osuuden väheneminen on tärkeä tieto. Toinen tärkeä selvitettävä asia olisi palkkasummien muutoksen vertailu segregaatioluokittain.

Kuva 6. Palkansaajien sijoittuminen eri segregaatioluokkiin 2011 ja 2016, lkm



Miesten ammatit = ammatissa toimivista miesten osuus yli 90 prosenttia. Miesvaltaisia = miehiä 60–90 %. Tasa-ammatit = naisia ja miehiä 40–60 %. Naisvaltaisia = naisia 60–90 %. Naisten ammatit = ammatissa toimivista naisten osuus yli 90 prosenttia.
Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Työssäkäynti

Hallituksen samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 tavoitteen, että naiset ja miehet voivat edetä yhtäläisesti vaativampiin tehtäviin ja naisten osuus johto- ja esimiestehtävissä työmarkkinoilla kasvaa, toteutuminen tämän ohjelman aikana ei ole arvioitavissa arviointihetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston ja palkkarakennetilaston mukaan naisten osuus ammattiluokassa 1 Johtajat ei ole muuttunut juuri lainkaan 2010-luvulla (Taulukko 5). Tilastokeskuksen tarkastelu on tehty ammattiluokituksen 1-numerotasolla, ja pääluokka 1 Johtajat kattaa henkilöt, joiden pääasiallinen työtehtävä on johtaminen.

Taulukko 5. Naisten osuus johtajista ja naisjohtajien ansioiden osuus miesjohtajien ansioista, %

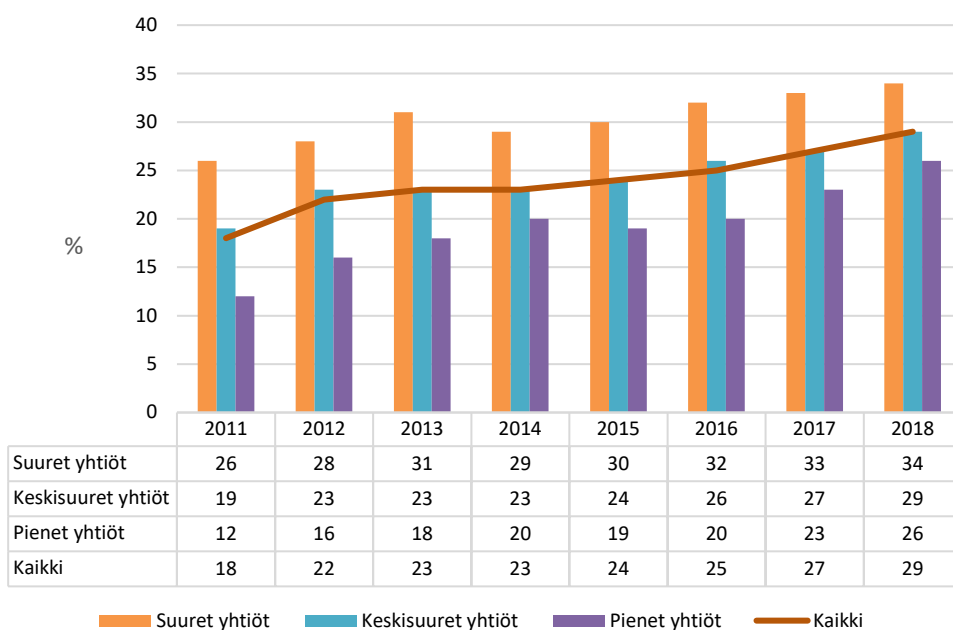
Vuosi	Naisten osuus johtajista, %	Naisjohtajien ansiot miesjohtajien ansioista, %
2010	29,6	79,3
2011	29,6	81,1
2012	29,6	81,6
2013	29,4	81,3
2014	28,9	80,7
2015	29,6	81,5
2016	29,3	82,2

Lähde: Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT): Työssäkäynti ja Palkkarakenne

Nais- ja miesjohtajien palkkaero on kaventunut tällä vuosikymmenellä noin kolme prosenttiyksikköä. Silti se on suurempi kuin on palkkaero työmarkkinoilla keskimäärin.

Keväällä 2018 pörssiyhtiöiden yhtiökokouksissa nimitetyistä hallituksen jäsenistä 29 prosenttia oli naisia (kuva 7). Edelliseen vuoteen verrattuna naisten osuus kasvoi kaksi prosenttiyksikköä. Naishallitusjäsenten määrä on kaikissa pörssiyhtiöiden kokoluokissa suurempi kuin koskaan aikaisemmin.

Kuva 7. Naisten osuus erikokoisten pörssiyhtiöiden hallituksissa 2011–2018, %

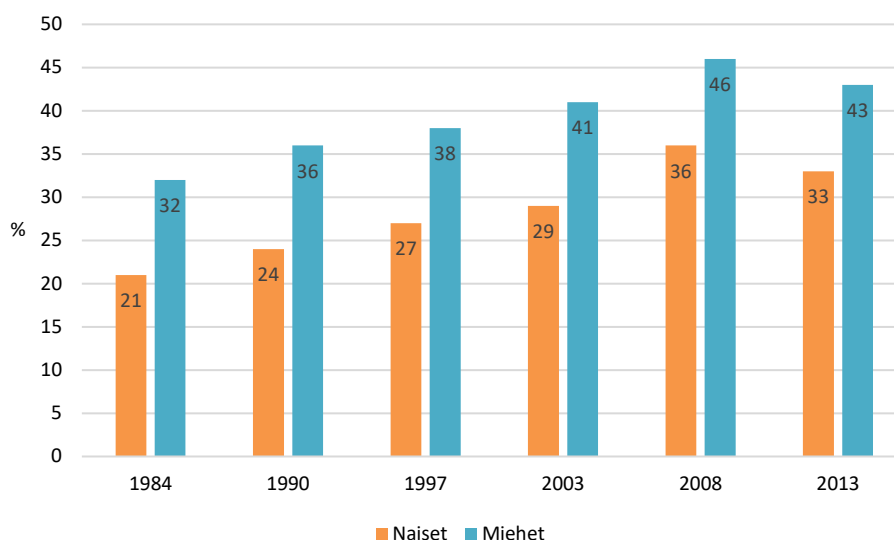


Lähde: Keskuskauppamari

Naiset ja miehet kuntaomisteisten yhtiöiden ylimmässä johdossa -selvityksessä (Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2017:24) on tarkasteltu naisten ja miesten osuuksia kuntaenemmistöisten yhtiöiden johdossa. Kuntien omistamien osakeyhtiöiden hallitusten jäsenistä 34 prosenttia oli naisia vuonna 2015. Toimitusjohtajista naisia oli 23,6 prosenttia ja hallitusten puheenjohtajista 16 prosenttia. Noin 10 prosentissa yhtiöiden hallituksista ei ollut lainkaan naisjäseniä. Naisten osuus hallituksen jäsenistä oli kuntaomisteisissa yhtiöissä suurempi kuin naisten osuus samana vuonna pörssiyritysten hallituksissa (22,5 %) ja listaamattomien yhtiöiden hallituksissa (19,4 %). Valtion kokonaan omistamissa tai enemmistöomisteisissa yhtiöissä naisten hallitusosuus oli puolestaan kuntaomisteisiä yhtiöitä suurempi: valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä naisten hallitusosuus oli 44,8 prosenttia, valtion enemmistöomisteisissa listaamattomissa yhtiöissä 38,3 prosenttia ja enemmistöomisteisissa pörssiyrityksissä 40,9 prosenttia.

Tilastokeskuksen viimeisimmän Työolotutkimuksen mukaan vuonna 2013 palkansaajaisista 33 prosentilla ja -miehistä 43 prosentilla työhön kuului esimiestehtäviä (kuva 8). Vuoden 2008 Työolotutkimukseen verrattuna esimiestehtävissä olleiden naisten ja miesten osuus oli laskenut kolme prosenttiyksikköä. Sitä ennen esimiestehtäviä hoitaneiden naisten ja miesten osuus oli kasvanut jokseenkin tasaisesti, naisilla 15 ja miehillä 14 prosenttiyksikköä vuoteen 1984 verrattuna. Uudemman Työolotutkimuksen tiedot eivät ole vielä käytettävissä.

Kuva 8. Palkansaajat, joiden työhön kuului esimiestehtäviä 1984–2013, %



Lähde: Tilastokeskus, Työolotutkimus 1984–2013

Segregaation purkamisella on yhtymäkohtia kysytyn ja tarjolla olevan työvoiman parempaan kohtaamiseen, erityisesti naisten saatavuuteen ylimpiin johtotehtäviin ja myös ammatteihin, joissa on suuri osaamisvaje. Paremman kohtaamisen oletetusti myönteistä vaikutusta työn tuottavuuteen ei ohjelmien aikana ole selvitetty.

Johtopäätös

Tilastokeskuksen uusi tieto tasa-ammateista ei koske samapalkkaisuusohjelman 2016-2019 kautta. Ohjelman alkuhetkellä segregaatio näyttää kuitenkin olleen voimistumassa. Sekin mahdollisuus on olemassa, että tämä johtuisi organisaatioiden tai ihmisten rationaalisista valinnoista.

On todennäköistä, että samapalkkaisuusohjelmassa olevat toimenpiteet eivät aivan nopeasti tuo tilanteeseen toivottua muutosta. Sitä paitsi yhteinen näkemys puuttuu siitä, mitkä toimet voisivat nopeasti lisätä tasa-ammateissa työskentelevien osuutta kaikista palkansaajista. Se ilmenee myös ohjelmaan otetuista toimenpiteistä, joissa korostuvat lasten ja nuorten koulutus- ja uravalintoihin vaikuttavat asiat. Toisaalta (kuva 3 b) tämä voi olla tasa-ammattisuustavoitteen kannalta vaikuttavin toimenpiteiden kohdennus.

Tasa-ammattisuustavoitteen toteutumisen vaikutusta palkkakehitykseen ja erityisesti ohjelman päätavoitteen toteutumiseen ja vastaavasti päätavoitteen toteutumisen vaikutusta tasa-ammattisuustavoitteen toteutumiseen on tarpeen selvittää tähänastista tarkemmin.

Suositus

Toteutetaan strategisena hankkeena mittava, eri tieteenalat kokoava tutkimusohjelma segregaatiosta ja sen lieventämisestä, joka koskee myös työikäistä väestöä.

7.3.1 Sovellus ammatin tai alan vaihtoa pohtiville

Toimenpide

Kehitetään nuorille ja varttuneemmille omaa ammattia pohtiville ja alanvaihtajille tarkoitettu sovellus, joka haastaa pohtimaan omia kiinnostuksen kohteita ja taitoja vastaavia ammatteja uudella, ennakkoluulottomalla tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan Stereotypiat ammateissa -hanke kohdistuisi työ- ja elinkeinohallinnon ylläpitämän koulutus- ja ammatinvalintaan liittyvään sähköisen palvelun, Ammattinetin sekä Me-säätiön Noodi-sovelluksen arviointiin. Sovellusta on suunniteltu, mutta resurssien puutteen takia se ei ole valmistunut. Hankesuunnitelmaa on kuitenkin päivitetty ja se on tarkoitus toteuttaa.

Kasvupalvelut -uudistuksessa tasa-arvo on pyritty kytkemään työvoima- ja yrityspalveluihin ja on vahvistettu työ- ja elinkeinohallinnon asiantuntijoiden osaamista segregaa-tion purkamisessa. Muitakin segregaa-tion lieventämishankkeita on käynnissä ja vi-reillä. Työ- ja elinkeinoministeriö on mukana muun muassa Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja segregaa-tion lieventäminen työelämässä ja koulutuksessa (SEGLI) -hankkeessa. Hankkeessa muun muassa tuetaan toisen asteen oppilaitoksia tasa-arvosuunnitelmien teossa, tutkitaan kuinka oppilaitosten käytännöt vaikuttavat nuorten käsityksiin heille sopivista ammatti- ja koulutuspoluista joko segregaa-tiota purkaen tai sitä vahvistaen. Samoin työ- ja elinkeinoministeriö on mukana kahdessa opetus- ja kulttuuriministeriön VNTEAS-tutkimushankkeessa, nimittäin Purkutalkoot, jossa selvitetään nuorten koulutusvalintojen sukupuolen mukaiseen jakautumiseen liittyviä taustatekijöitä, ja Poikien osaaminen -tutkimushankkeessa, jossa selvitetään poikien ja tyttöjen osaamiserojen syntyyn liittyviä tekijöitä.

7.3.2 Opetusalan edistämistoimenpiteet

Toimenpide

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala uudistaa pedagogiikkaa sekä varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen ja opinto-ohjauksen sisältöjä. Tavoitteita edistetään erityisesti varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden valmistelussa ja perusopetuksen ja lukiokoulutuksen uusien opetussuunnitelmien käyttöönotossa sekä ministeriön rahoittamissa tasa-arvoa edistävissä hankkeissa ja oppilaitosten tasa-arvosuunnittelussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä saadun tiedon mukaan toimenpiteet on toteutettu. Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteet ja tasa-arvotyön opas Tasa-arvotyö on taitolaji -opasta (2015) on uudistettu edellisellä samapalkkaisuusohjelman kaudella. Opetushallitus on tukenut peruskoulujen ja oppilaitosten tasa-arvosuunnittelua muun muassa jalkauttamalla tietoa kouluihin ja viestimällä tehokkaasti tasa-arvosuunnittelusta eri kohderyhmille. Tytöt ja pojat koulussa -tutkimushankkeessa (2018) on selvitetty peruskoulun ala- ja yläasteen poikien keskimäärin tyttöjä heikomman koulumenestyksen syitä.

Toisen asteen tasa-arvo-opasta on valmisteltu Opetushallituksessa syksystä 2017 alkaen ja se valmistuu vuodenvaihteessa 2018–19. Oppaan käyttöönottoa tuetaan koulutuskierröksellä eri puolilla Suomea marras-joulukuussa 2018. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lisäksi rahoittanut hankkeita, joissa tuotetaan koulutusta ja materiaalia tukemaan ammatillisen koulutuksen tasa-arvosuunnittelua.

Opetushallitus on määrännyt 18.10.2016 varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Suunnitelmat on otettu käyttöön 1.8.2017 alkaen. Tasa-arvo, sukupuolittietoisuus ja sukupuolistereotyyppien rikkominen ovat läpäisevästi mukana perusteissa. Uusi varhaiskasvatustuki (540/2018) on tullut voimaan 1.9.2018. Laissa määritellään edelleen, että varhaiskasvatuksen tavoitteena on edistää sukupuolten tasa-arvoa. Opetus- ja kulttuuriministeriön aiemmin rahoittama hanke Tasa-arvoinen varhaiskasvatus on jatkanut toimintaansa Opetushallituksen rahoituksella. Tällä kaudella hankkeessa tuotetaan verkkovälitteistä täydennyskoulutusta tasa-arvon edistämisestä ja sukupuolisen-sitiivisistä kasvatuksesta.

Tasa-arvosuunnitelmien toteutumista on tarkoitus arvioida tutkimuksella vuonna 2019 Opetushallituksen toimesta.

7.3.3 Segregaation lieventäminen koulutus- ja uravalinnoissa

Toimenpide

Sisällytetään Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaan yhteiseen selvitys- ja tutkimustoimintasuunnitelmaan (TEAS) hanke, jonka tavoitteena on tutkia stereotyyppisten sukupuolirooliodotusten merkitystä koulutus- ja uravalinnoissa ja tehdä kehittämissuhteita laajasti eri hallinnonalojen ja työelämän käyttöön. Hanke tukisi nais- tai miesenemmistöisten toimialojen ja työpaikkojen tekemistä molempien sukupuolten

kannalta houkuttelevammiksi sekä opinto-ohjauksen että ammatinvalinnan ohjauksen kehittämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä saadun tiedon mukaan toimenpiteet on toteutettu. Purkutalkoot -hanke on julkistanut yhden Policy Briefin ja infomateriaalia. Purkutalkoot -hankkeesta on järjestetty myös keskustelutilaisuus keskeisille toimijoille, ja asia on ollut käsiteltävänä myös opetusministerin johtoryhmässä. Tutkimushankkeen loppuraportti valmistuu 30.6.2019 mennessä.

7.3.4 Viestintäyhteistyö

Toimenpide

Tehdään viestinnällistä yhteistyötä muun muassa Keskuskauppakamarin kanssa naisten ja miesten tasapuolisten etenemis- ja kehittymismahdollisuuksien edistämiseksi.

Lokakuun loppuun 2018 mennessä toimenpiteessä tarkoitettu yhteistyö ei ole käynnistynyt.

Johtopäätöksiä

Hallituksen samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 mukaan viestinnän tavoitteena on lisätä kansalaisten, päättäjien, työmarkkinajärjestöjen sekä yritysten ja muiden organisaatioiden samapalkkaisuustietämystä ja kannustaa toimimaan samapalkkaisuuden puolesta. Tämän tavoitteen toteutumista kohderyhmittäin ei ole seurattu eikä mitattu. Ohjelmaa ei kovin laajasti tunneta samapalkkaisuusammattilaisten piirin ulkopuolella. Tästä näkökulmasta tulevat tavallaan ymmärrettäväksi ohjelmassa olevat toimenpiteet tilaisuuden järjestämisestä Henryn kanssa ja viestinnällisestä yhteistyöstä Keskuskauppakamarin kanssa.

7.3.5 Työelämä 2020 -hankkeen viestintätoimet

Toimenpide

Työelämä 2020 -hankkeen (<http://www.tyoelama2020.fi>) viestintä parantaa toimialakohtaista tietämystä ja antaa tietoa muun muassa NaisUrat- ja Tasuri -hankkeiden tuloksista.

Samapalkkaisuusohjelman NaisUrat -hanke (2013–2015) toteutettiin jo edellisen ohjelman aikana. Sen tavoitteena oli edistää naisten uria sekä naisten osuutta johtotehtävissä. Lisäksi painopisteenä oli työn ja perheen yhteensovittaminen.

Tasa-arvoa johtajien urakehitykseen Tasuri-hanke ((2014–2015) pyrki lisäämään sukupuolten tasapuolista edustusta yritysten ylimmässä johdossa. Se tuotti laajan tilastollisen selvityksen ja pyrki luomaan pohjaa tasa-arvoiselle rekrytoinnille yritysten ylimmissä johtotehtävissä. Työelämä 2020 -hanke oli Tasuri -hankkeen yhteistyökumppani.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan toimenpidettä on jossain määrin toteutettu, mutta viestintä ei ole ollut laajamittaista. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan yhteistyötä tiivistetään samapalkkaisuusohjelman loppukaudella, kun saadaan tulokset työehtosopimusten sukupuolivaikutusten arvioinnista ja palkkausjärjestelmistä.

7.4 Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen

Hallituksen samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 on kaksi työ- ja perhe-elämän yhteensovittamistavoitetta: *Naisten ja miesten mahdollisuudet sovittaa yhteen työtä ja perhe-elämää paranevat. Isien perhevapaiden käyttö lisääntyy.* Kummallekaan tavoitteelle ei ole nimetty vastuutahoa. Sen sijaan ohjelmassa on mainittu näiden tavoitteiden seurannassa käytettäviä tietolähteitä. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamistavoitteeseen liittyy neljä toimenpidettä.

Sen tavoitteen, että naisten ja miesten mahdollisuudet sovittaa yhteen työtä ja perhe-elämää paranevat, toteutuminen tämän ohjelman aikana ei ole arvioitavissa tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella. Viimeisin tilastotieto on vuodelta 2016. Sitä paitsi seurantasuureeksi valitun alle 3-vuotiaiden lasten äitien ja isien työllisyysasteen (Taulukko 6) yhteys tavoitteeseen on jossain määrin epäselvä.

Taulukko 6. Alle 3-vuotiaiden lasten vanhempien työllisyysaste

Vuosi	Yhteensä	Miehet	Naiset
2010	76,5	88,4	65,7
2011	77,4	89,1	66,8
2012	77,0	88,1	67,0
2013	75,6	86,6	65,8
2014	74,8	85,7	65,0
2015	74,4	85,6	64,4
2016	74,9	86,7	64,4

Lähde: Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto (SVT): Työssäkäynti

Taulukon 6 tietojen perusteella ainakaan mitään olennaista muutosta ei ole tapahtunut 2010-luvulla. Laskentaan sisältyvät miehet ja naiset, joiden perheessä on vähintään yksi 0–3-vuotias lapsi. Lapsi voi olla sekä biologinen lapsi että ottolapsi.

Varsin laaja yhteisymmärrys vallitsee siitä, että perhevapaaudistuksella on olennainen vaikutus naisten ja miesten palkkaeron kaventumiseen. Hoitovastuiden ja perhevapaiden epätasainen jakautuminen vaikuttaa haitallisesti naisten uraan ja siten myös palkkakehitykseen. On myös tarpeellista, että työhön osallistumista ja palkkakehitystä, työhyvinvointia ja perhepolitiikkaa tarkastellaan kokonaisuutena.

Perhevapaaudistuksesta on useita erilaisia ehdotuksia. Niille on yhteistä isien käyttämien perhevapaiden lisääminen, joskin myös naisten käyttämän hoitovapaan lyhentäminen on mainittu tavoitteeksi. Erilaisia näkemyksiä on siitä, millaisin kustannusvaikutuksin uudistus tulisi toteuttaa.

Asian oltua valmisteltavana hallitus päätti alkuvuodesta 2018, että perhevapaaudistusta ei toteuteta tällä vaalikaudella.

Johtopäätös

Perhevapaaudistus on tarpeen toteuttaa siten, että naisten ja miesten mahdollisuudet sovittaa yhteen työtä ja perhe-elämää paranevat ja isien perhevapaiden käyttö lisääntyy.

Hallituksen samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 oleva tavoite, että isien perhevapaiden käyttö lisääntyy, näyttää toteutuvan, jos tähänastinen kehitys jatkuu (taulukko 7 ja kuva 9). Tavoitteen toteutumista seurataan isien käyttämällä osuudella kaikista korvatuista vanhempainpäivärahapäivistä. Ohjelmassa ei ole numeerista tavoitetta.

Isien pitämien päivien osuus kasvaa todella maltillisesti. Isät pitävät pääsääntöisesti heille kiintiöidyt vapaat ja vanhempien vapaasti jaettavissa olevaa jaksoa käyttävät pääsääntöisesti äidit.

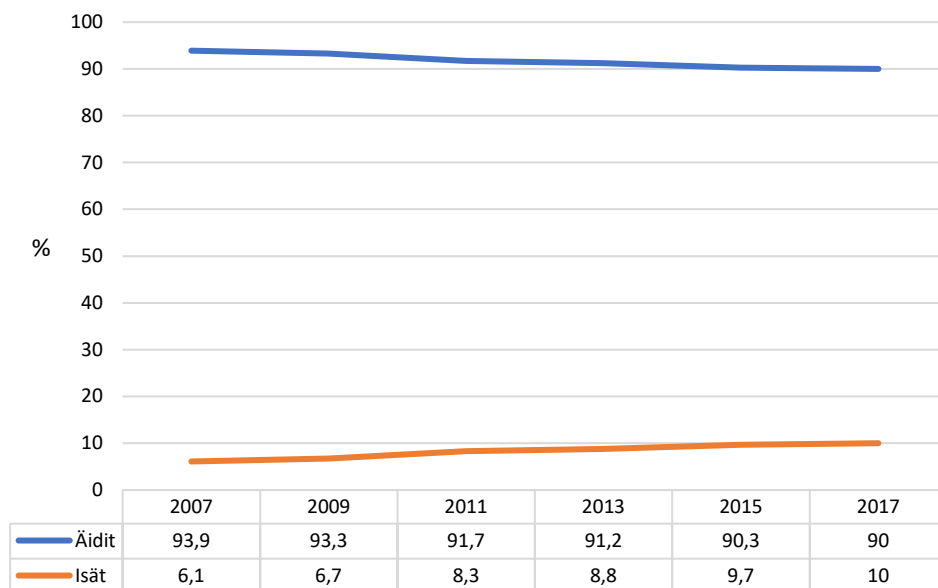
Taulukko 7. Äitien ja isien osuus kaikista korvatuista vanhempainpäivärahapäivistä 2006–2017, %.

Vuosi	Äidit	Isät
2006	94,3	5,7
2007	93,9	6,1
2008	93,4	6,6
2009	93,3	6,7
2010	92,9	7,1
2011	91,7	8,3
2012	91,3	8,7
2013	91,2	8,8
2014	91,7	8,3
2015	90,3	9,7
2016	90,5	9,5
2017	90,0	10,0

Vanhempainraha maksetaan 105 ensimmäiseltä arkipäivältä äidille (äitiysraha). Seuraavilta 158 arkipäivältä maksettava vanhempainraha voidaan maksaa joko äidille tai isälle.

Lähde: KELA

Kuva 9. Äitien (sininen käyrä) ja isien (punainen käyrä) osuus kaikista korvatuista vanhempainpäivärahapäivistä 2007–2017, %.



Vanhempainpäiväraha maksetaan 105 ensimmäiseltä arkipäivältä äidille (äitiysraha). Seuraavilta 158 arkipäivältä maksettava vanhempainpäiväraha voidaan maksaa joko äidille tai isälle.

Lähde: KELA

Närvin (2018) Isä hoitaa – vai hoitaako -julkaisun (THL työpäpaperi 1/2018) perusteella on kuitenkin tultu myös siihen tulokseen, että tähänastinen kehitys ei olisi jatkunut nykyisen samapalkkaisuusohjelman aikana. Aika näyttää, taittuiko vai notkahtiko isien osuuden kasvu kaikista korvatuista vanhempainpäivärahoista vuonna 2016.

7.4.1 Asennevaikuttaminen tasapuolisen perhevapaiden käytön lisäämiseksi

Toimenpide

Vaikutetaan asenneilmapiiriin perheissä ja työpaikoilla yhteistyössä muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Työterveyslaitoksen, Väestöliiton ja perhejärjestöjen kanssa, jotta naiset ja miehet käyttäisivät tasapuolisemmin perhevapaita

Suunnitelman mukaan työmarkkinakeskusjärjestöt, sosiaali- ja terveysministeriö sekä etujärjestöt ovat koonneet yhteisen tasa-arvon pyöreän pöydän, jonka puitteissa kehitetään yhteisiä toimenpiteitä asenneilmapiirin parantamiseksi. Perhevapaaudistus -hankkeen aikana teema on ollut näkyvästi esillä eri tavoin. Vuonna 2018 yhteistyötä on jatkettu muun muassa osallistumalla Isä hoitaa -hankkeeseen ja Isäaikaa -kampanjaan.

Asenneilmapiiristä tai sen muutoksista valtakunnan tasolla ei ole arvioinnin pohjaksi riittävää tutkimustietoa samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 ajalta. Hankkeiden on kuitenkin todettu vaikuttaneen myönteisesti niillä työpaikoilla, jotka ovat olleet niissä mukana. Närvin (2018) Isä hoitaa – vai hoitaako -julkaisun (THL työpäpaperi 1/2018) perusteella voidaan kuitenkin todeta, että pidempien isyysvapaiden – mitä niillä tarkkaan ottaen sitten tarkoitetaankin – osuus on lisääntynyt, kun taas muuten merkittäviä muutoksia ei ole havaittavissa.

7.4.2 Perhevapaiden tasapuolisen käytön edistäminen

Toimenpide

Työ- ja virkaehtosopimuksissa voidaan huomioida vanhempien mahdollisuudet perhevapaiden tasapuoliseen käyttöön. Koulutuksella ja työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmilla edistetään työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista ja perhevapaiden tasapuolista käyttöä.

Perhevapaaudistuksen arvioidaan olevan keskeinen keino päätavoitteena olevassa palkkaeron kaventamisessa. Erilaisia näkemyksiä on siitä, millaisin kustannusvaikutuksin uudistus tulisi toteuttaa. Hallitus päätti, että perhevapaaudistusta ei toteuteta tällä vaalikaudella.

Työmarkkinakeskusjärjestöt tekevät toimenpiteen tarkoittamaa työtä jatkuvasti viestinnän eri tavoin, kampanjoin ja koulutuksien avulla. Hallituksen Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) tarkoituksena on uudistaa lapsi- ja perhepalvelut siten, että ne vastaavat nykyistä paremmin lasten, nuorten ja perheiden tarpeita.

7.4.3 Tiedottamisyhteistyö työtä ja perhe-elämää koskevista hankkeista

Toimenpide

Tehdään yhteistyötä käynnissä olevista työtä ja perhe-elämää koskevista hankkeista tiedottamisessa Tasa-arvotiedon keskus Minnan kanssa.

Tasa-arvotiedon keskus Minnan nykyinen nimi on Tasa-arvotiedon keskus, TAKE. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan viestintää on tehty Tasa-arvotiedon keskuksen kanssa eri hankkeissa, myös työtä ja perhe-elämää koskien. Tasa-arvotiedon keskuksella on verkostokirje, jossa samapalkkaisuusasiat ovat olleet esillä.

7.4.4 Perhe-etuuslaskurin kehittäminen

Toimenpide

Selvitetään KELAn perhe-etuuslaskurin kehittämistä.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan se on selvitelty yhteistyössä KELA:n kanssa laskurin kehittämistä. Kehittämistyö ei ole kuitenkaan käynnistynyt muun muassa puutteellisen resursoinnin vuoksi. Samapalkkaisuusohjelman asiantuntijaryhmässä on kuitenkin toivottu, että kehittämissä saataisiin käynnistettyä.

7.5 Seuranta, koordinaatio ja arviointi

Hallituksen samapalkkaisuusohjelmassa 2016–2019 oleva suunnitelma toteutuu pääpiirteissään *seuranta, koordinaatio ja arviointi* -tavoitteen osalta.

Ohjelman toteamus, että *samapalkkaisuuden edistäminen vaatii kaikkien osapuolten panostusta ja voimavaroja*, ei ole kuitenkaan riittänyt turvaamaan voimavaroja kaikkien ohjelmaan kuuluvien toimenpiteiden käynnistämiseen.

Korkean tason samapalkkaisuustapaamisia on järjestetty useamminkin kuin ohjelman mukaisesti kerran vuodessa. Korkean tason osallistumista näihin tapaamisiin voidaan pitää osoituksena samapalkkaisuusohjelmaan sitoutumisesta.

Samapalkkaisuusohjelma ei ole ollut erityisen näkyvästi esillä mediassa. Ohjelman olemassaolo ei sellaisenaan ole asia, joka ylittäisi uutiskynnyksen.

Ohjelmaa koordinoiva asiantuntijaryhmä on kokoontunut ja käsitellyt sille kuuluvat asiat suunnitelman mukaisesti.

Ohjelman tavoitteiden toteutumisen seuraamisessa tarvittavat indikaattorit ja selvitykset ovat pääosin vasta valmistumassa. Niiden viivästymisellä on vaikutusta samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointiin.

8 Arviointia ja ehdotuksia

8.1 Arviointia

Samapalkkaisuusohjelma on koettu tarpeelliseksi, mutta juuri kukaan ei ole katsonut nykyisen tai sitä edeltäneiden ohjelmien onnistuneen hyvin päätavoitteessaan eli naisten ja miesten palkkaeron kaventamisessa. Ero on kaventunut hitaasti. Ohjelmien vaikutusta palkkaeron kaventumiseen on vaikea erottaa muiden tekijöiden vaikutuksesta.

Se toimintaympäristö, josta saatuun kokemukseen ja tietoon perustui työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi vuodelta 2005, on muuttunut olennaisilta osiltaan. Silloiselta tulopoliittisen selvitystoimikunnan, työmarkkinakeskusjärjestöjen, keskitettyjen työmarkkinaratkaisujen ja valtakunnallisen tilastoinnin ympärille rakentuvalta lähestymistavalta on nykyisin pohja poissa.

Syksystä 2017 kevääseen 2018 neuvoteltiin ensimmäistä kertaa uudenlaisen liittokierrosmallin mukaisesti. Verraten yleisen näkemyksen mukaan nyt ei ole käytettävissä sellaista työmarkkinaosapuolten sopimusmenettelyä, jolla toimialojen välisiä naisten ja miesten palkkaeroja voitaisiin merkittävästi muuttaa. Toisaalta muuta kuin sopimusmenettelyä ei juuri pidetä mahdollisena. Näyttää siltä, että palkkaeron kaventamisessa alakohtaisiin sopimuksiin liittyvien ponnistelujen rajahyödyt ovat vähäisemmät kuin onnistuessaan olisivat sopimusalojen välisten erojen pienentämisestä saatavat hyödyt.

Vuonna 2005 tehdyn ehdotuksen pohjalle edelleen perustuvan samapalkkaisuusohjelman keinoja ei – karsintaa lukuun ottamatta – ole tarkistettu muutoksen edellyttämällä tavalla. Muutoksen huomiotta jättäminen on naisten ja miesten palkkaeron kaventamistavoitteen kannalta merkittävin riski.

Segregaation lieventäminen ja purkaminen on melko yksimielisesti todettu keskeiseksi ratkaistavaksi ongelmaksi. Sen sijaan hyvin erilaisia näkemyksiä on siitä, onko segregaation purkaminen naisten ja miesten palkkaeron kaventamisen avain vai onko naisvaltaisten matalapalkka-alojen palkkojen korottaminen segregaation purkamisen tai purkautumisen avain.

Yleisesti voidaan todeta, että samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 toimenpiteet toteutuvat takapainotteisesti ja osa niistä jäänee toteuttamatta. Samapalkkaisuusohjelmassa käsitelty ilmiö jäsentyy ministeriöissä momenteista ja momenteilta mahdollisesti puuttuvista määrärahoista riippuviksi tehtäviksi.

Samapalkkaisuusohjelman toimenpiteiden kuvauksessa käytetyt verbi-ilmaisut ovat: *edistävät, kiinnittävät huomiota, pyytää selvityksen, soveltavat arviointia, tarkastelevat vaikutuksia, jatkavat yhteistyötään, pyrkivät edistämään, lisään tietoa, selvittävät esimerkkejä, viestii ja lisää tietoa, järjestävät tilaisuuden, kehitetään sovellus, uudistaa pedagogiikkaa, tavoitteita edistetään, sisällytetään suunnitelmaan hanke, tehdään yhteistyötä, viestintä parantaa, vaikutetaan asenneilmapiiriin, voidaan huomioida, tehdään yhteistyötä, ja selvitetään kehittämistä.*

Näin ilmaistut tavoitteet jo pelkästään lausuttuina, mutta varsinkin toteutuessaan, ovat varmaankin tukeneet päätavoitteen eli naisten ja miesten palkkaeron kaventumisen toteutumista. Haastattelujen perusteella ohjelman ja sen edeltäjien merkittävin tulos onkin ollut ohjelman osapuolten yhteisessä pöydässä käymä keskustelu samapalkkaisuudesta ja naisten ja miesten palkkaeron kaventamisesta. On toisaalta jokseenkin mahdoton arvioida, mikä välitön vaikutus ohjelman päätavoitteeseen on ollut sillä, että on esimerkiksi edistetty taikka tehty tai jatkettu yhteistyötä, tai mikä vaikutus ohjelmalla on ollut siihen, että näin on tapahtunut. Samapalkkaisuusohjelman tavoitteiden muotoilu saattaa antaa tukea haastatteluissa esille tulleen näkemykselle, jonka mukaan se on enemmän julistus kuin toimeenpantavaksi tarkoitettu suunnitelma. Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 toimenpide, jossa on jokseenkin täsmällistä tekemistä ja sen tulosta kuvaava ilmaisu (kehitetään sovellus), jäänee toteutumatta.

Palkka- ja sopimuspolitiikka

Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta on tehnyt selvityksen sopimusten vaikutuksesta palkkoihin ja palkkaeroon 2013–2016 eli se koskee samapalkkaisuusohjelmaa 2016–2019 edeltänyttä aikaa. Työmarkkinaosapuolten asiantuntijoiden yhteisen arvion mukaan kilpailukyky sopimuksen osalta sukupuolivaikutukset olivat verrattain vähäisiä. Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat tehneet samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 mukaisen kyselyn työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointitoiminnasta. Aivan kaikkien sopimusten sukupuolivaikutuksia ei ole arvioitu, mutta valtaosa sopimuksista on suvattu joko kokonaan tai ainakin osaksi. Selvitys koski tavoitetta, jonka mukaan arviointi yleistyy ja on säännöllisempää. Selvityksellä saatiin tieto tilanteesta vuonna 2018, mutta käytettävissä ei ole vertailun pohjaksi tietoa aikaisemmasta tilanteesta.

Palkkausjärjestelmien kehittäminen ja toimeenpano sekä palkkatietämyksen parantaminen

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat selvittäneet tasa-arvoisten palkkausjärjestelmien kattavuutta. Selvityksen mukaan sellainen sisältyy noin jokseenkin kattavasti sopimuksiin, joissa ylipäättään on sovittu palkkausjärjestelmästä. Koska tietoa palkkausjärjestelmien kattavuudesta samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 alussa ei ollut, kattavuuden lisääntymistäkään ei voida arvioida.

Sosiaali- ja terveysministeriö on teettänyt selvityksen palkka-avoimuudesta, jossa on tarkasteltu muun muassa palkkatietämystä ja palkkakartoitusten toimivuutta ja konkreettisuutta sekä tehty niitä koskevia ehdotuksia. Muu ministeriöiden toiminta palkkatietämyksen parantamisessa jäänee vaatimattomaksi.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen tekemän selvityksen mukaan tasa-arvosuunnitelmasta tiedottamisessa ja siinä sovittujen toimenpiteiden seurannassa on parannettavaa. Selvityksen mukaan tasa-arvosuunnitelmaan sisältyvän palkkakartoituksen piirissä oli 80 prosenttia työntekijöistä tai 40 prosenttia työpaikoista. Perusteettomia palkkaeroja oli todettu noin 10–20 prosentissa työpaikoista. Työnantajakyselyn mukaan niihin oli puututtu kaikissa ja palkansaajakyselyn mukaan 30 prosentissa tapauksista. Palkkatietämyksen lisääminen on työmarkkinakeskusjärjestöjen ilmoituksen mukaan niiden perustoimintaa, minkä lisäksi palkansaajakeskusjärjestöt ovat olleet mukana kampanjatyypisissä hankkeissa.

Verraten yleisen näkemyksen mukaan palkkatietämys on edelleen riittämätöntä eikä valtaosa palkansaajista esimerkiksi tiedä, miten toimimalla voisi vaikuttaa omaan palkkaansa.

Segregaation purkaminen

Segregaation purkamistavoitteesta on kaksi erilaista näkemystä, jotka eivät ole muuttuneet vuosien varrella: naisten ja miesten palkkaero poistuu segregaatiota purkamalla tai segregaatio purkautuu poistamalla naisten ja miesten palkkaeroa.

Tilastokeskus on tuottanut samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 tarkoittamat tilastotiedot. Samapalkkaisuusohjelman yhtenä tavoitteena on tasa-ammattien yleistyminen, mikä ei toteutune ohjelman tavoitteiden mukaisesti. Tasa-ammattisuuden toteutumisen vaikutusta palkkakehitykseen ja varsikaan päätavoitteeseen eli naisten ja miesten palkkaeroon ei ole tarkasteltu riittävästi.

Erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla olevat samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 toimenpiteet ovat käynnistyneet hyvin, mutta varhaiskasvatuksen ja koulutuksen uravalintojen vaikutukset eivät aivan välittömästi ilmene työmarkkinoilla. Tilastotietojen ja kokemuksen mukaan ammatti- ja toimialoittain on tapahtunut suuriakin muutoksia alan nais- tai miesvaltaisuuksissa; teoriassa vaikea yleinen muutos on siis ollut käytännössä mahdollista. Haastattelujen perusteella perhevapaaudistus on merkittävin naisten urakehitykseen ja siten naisten ja miesten palkkaeroon vaikuttava toimenpide. Haitallista vaikutusta naisten työllistymiseen ja urakehitykseen on arvioitu olevan myös työnantajan kannettavaksi jäävillä lasten hoitovapaiden kustannuksilla.

8.2 Ehdotuksia

8.2.1 Ohjelmallinen toiminta

Samapalkkaisuustoimenpiteitä jatketaan ja tehostetaan sekä keskitytään sukupuolten palkkaeron kaventamisessa vaikuttavimpiin toimiin, kuten on todettu väliraportissa, joka on annettu valtioneuvoston selonteosta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 2010 (Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2017:11). Samapalkkaisuutta vahvistetaan myös Euroopan komission palkka-avoimuussuosituksen mukaisilla toimilla.

Hallitus ja työmarkkinaosapuolet sitoutuvat näkyvästi naisten ja miesten palkkaeron ohjelmalliseen kaventamiseen. Sitoutuminen osoitetaan kerran vuodessa julkisessa korkean tason tilaisuudessa, jonka asialistalla ovat siihenastiset tulokset ja seuraavan vuoden tavoitteet, joita tarkastellaan muun muassa poliittisesta, työmarkkinapoliittisesta ja tutkimuksellisesta näkökulmasta.

Hallituksen keskeisimmät naisten ja miesten palkkaeron kaventamista koskevat kannanotot ilmenevät hallitusohjelmasta, hallituksen toimintasuunnitelmasta ja talousarvioesityksistä. Niistä selviää myös eri asioiden etusijajärjestys ja siihen nojaava toimenpiteiden johdonmukaisuus.

8.2.2 Toimenpiteiden jäsenyys

Ohjelmalliset toimenpiteet jaetaan kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat valmiit toimeenpanoasiat. Toisen ryhmän muodostavat tutkimus-, kehitys- ja koekieluasiat, joista voi tulla toimeenpanoasioita ja jotka vasta sen jälkeen vaikuttavat

päätavoitteen toteutumiseen. Kolmantena ovat poliittista punnintaa edellyttävät asiat. Viranomaistoimintaa ei käsitellä ohjelmallisina toimenpiteinä.

Toimenpideasioita ovat ainakin perhevapaauudistuksen toteuttaminen ja sen esimerkillinen sukupuolivaikutusten arviointi samoin kuin palkka-avoimuudesta tehdyn selvityksen ja sitä käsitelleen työryhmän ehdotusten toteuttaminen. Nämä ovat selkeästi kolmikantaisesti valmisteltavia asioita. Edistyminen voidaan arvioida sen perusteella, onko ehdotettu muutos tullut voimaan. Kun toimenpide on toteutettu, asia ei sen jälkeen ole enää ohjelman asialistalla; käsiteltäväksi otetaan seuraava toimeenpano-asia. Lisäksi esimerkiksi palkkatietämystä ja tehtävien vaativuuden vertailua voidaan edistää vapaasti laadittavilla ja vapaasti käytettävissä olevilla sovelluksilla eli ohjelmistoilla tai toiminnoilla, jotka voidaan ladata esimerkiksi matkapuhelimeen tai tietokoneelle. Jos palkkatietämyssovelluksille tai tehtävien vaativuuden vertailusovelluksille on kysyntää, jonka esimerkiksi samapalkkaisuusohjelmaan osapuolet voivat osoittaa, alan yritykset vastannevat siihen.

Selittämätön naisten ja miesten palkkaero ja siihen liittyvä mahdollisuus kaventaa perusteettomia palkkaeroja, samoin kuin samanarvoisen työn tunnusmerkistön ja arviointimahdollisuuksien selvittäminen, ovat keskeisimpiä *tutkimus-, kehittämis- ja kokeiluhankkeiden* aiheita. Samaan kokonaisuuteen kuuluu kysymys keinoista purkaa segregaatiota, jossa tähänastinen päätulos on tieto sen hitaasta muuttumisesta.

Toteuttamiskelpoisimmat ehdotukset otetaan käsiteltäväksi toimenpideasioina, joita voidaan valmistella jatkuvan kasvatuksen menetelmällä. Hankkeita käynnistettäessä ja resursoitaessa on ratkaistava, halutaanko niiden tulokset esimerkiksi jo vaalikauden aikana toimeenpantaviksi, joissakin tulevilla hallitusneuvotteluissa käytettäväksi vai työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa hyödynnettäväksi. On toivottavaa, että ohjelmallisesti toteutettavien tutkimus-, kehitys- ja kokeiluhankkeiden lisäksi tehdään myös riippumatonta tutkimusta. Asioita voitaisiin valmistella ja saattaa ohjelmassa käsiteltäväksi toimenpide-ehdotuksiksi myös kansalaisaloitteen tapaan.

Puolue- ja työmarkkinapoliittisen punninnan asioita ovat esimerkiksi rakenteellisen palkkaeron poistamisen ja niin sanotun Suomen mallin yhteensovittaminen (mukaan luettuna kysymys päätöksenteon rajautumisesta ei-uhkaaviin tekijöihin), samoin kuin naisten ja miesten palkkaeron kaventamisen suhteuttaminen esimerkiksi muuhun tasa-arvo-, yhdenvertaisuus- ja kotouttamispolitiikkaan. Työmarkkina-autonomian alaan kuuluu, miten sopimusjärjestelmän muutokset otetaan huomioon järjestöjen toiminnassa, jolla pyritään naisten ja miesten palkkaeron kaventamiseen. Tässä asiaryhmässä edistymistä voidaan arvioida edellä mainitulla tavalla kerran vuodessa julkisessa korkean tason tilaisuudessa.

Virkatyönä hoidettavia *viranomaisasioita* ovat esimerkiksi voimassa olevien säädösten noudattamisen valvonta sekä tilastotietojen kerääminen, seuranta ja raportointi. Samapalkkaisuusohjelman seurannassa käytetyssä Naisten ja miesten työmarkkina-asemaa kuvaavia lukuja -muistiossa olevat tiedot voidaan julkaista verkossa. Merkittävimmät naisten ja miesten palkkaeroa koskevat asiat voidaan ottaa hallituksen vuosikertomukseen, joka kokoaa tiedot hallituksen toiminnasta sekä valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä listaa toimet, joihin hallitus on ryhtynyt eduskunnan päätösten johdosta.

Vastaavasti *työmarkkinajärjestöt* voivat vakiinnuttaa osaksi yhteistä toimintaansa työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointitoiminnan, ajantasaisten, tasa-arvoisten ja kannustavien palkkausjärjestelmien kattavuuden sekä työpaikan tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten toimivuuden ja konkreettisuuden seurannan ja arvioinnin.

9 Haastatellut ja kuullut asiantuntijat

Haastatteluilla oli yhtenäinen runko, joka kuitenkin jousti haastatellun tärkeinä pitämien asioiden suuntaan. Perusrunko käsitteli samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 ja sitä edeltäneiden ohjelmien merkittävimpiä vaikutuksia, ohjelmasta saadun opin ja kokemuksen hyödyntämistä seuraavan ohjelman valmistelussa, samapalkkaisuusohjelman prosessin omistajaa, samapalkkaisuuden toteuttamisessa eri tasoilla tarvittavia yhteisiä ja kiistattomia tietoja, ohjelman toteutuksen rahoitusta ja taloudellisia vaikutuksia, palkkaeron osatekijöitä sekä palkkaeron keskeisimmäksi syyksi mainitun segregaaation purkamiskeinoja. Eräissä suppeaan aihepiiriin tai erityiseen asiantuntemusalueeseen kohdistuneissa haastatteluissa käsiteltiin vain kyseistä asiaa. Lisäksi eräät asiantuntijat ovat avustaneet yksittäisen tosiseikan tai käsitteen tarkistuksessa. Useimmat haastattelut kestivät puolesta tunnista tuntiin, yleensä noin 45 minuuttia.

Haastattelut olivat luottamuksellisia. Lähtökohtana oli saada arvioinnissa tarpeellista tietoa ja näkemystä haastatellun henkilön asiantuntemuksen perusteella eikä niinkään selvittää hänen taustaorganisaationsa kannanottoja ja linjauksia. Pyrkimyksenä oli myös saada haastatelluksi asiantuntijoita, joilla on tietoa ja kokemusta useammasta samapalkkaisuusohjelmasta. Eräillä haastatteluilla oli haastattelussa mukanaan myös toinen asiantuntija.

Varsinaisten haastattelujen lisäksi olen käynyt projektipäällikkö Outi Viitamaa-Tervosen kanssa useita keskusteluja, joilla olen selvittänyt itselleni samapalkkaisuusohjelman kokonaisuutta ja monia yksityiskohtia.

Avoimeen kuulemistilaisuuteen 4.10.2018 osallistui 39 henkilöä. Kirjallisia kommentteja annettiin yhdeksän. Kuulemistilaisuuteen ilmoittautuneille jaettiin etukäteen Alustavia havaintoja -muistio (17.9.2018). Kuulemistilaisuudesta on laadittu pöytäkirja, jossa on selostettu tilaisuudessa käytetyt puheenvuorot ja jonka liitteenä on kirjallisesti jaettu aineisto.

Haastatellut asiantuntijat

Antila, Raimo; Auvinen, Tanja; Bergholm, Tapio; Blomqvist, Johan; von Boehm, Timo; Eloranta, Jarkko; Etu-Seppälä, Minna; Fjäder, Sture; Hakonen, Niilo; Happonen, Mika; Helle, Minna; Holmström, Terhi; Jalonen, Markku; Kauhanen, Antti; Kautto, Mikko; Klemetti, Margita; Koivuranta, Eija; Koski, Jaana; Köppä, Lassi; Lehikoinen, Anita; Lehtoranta, Tanja; Luukkainen, Olli; Maarianvaara, Jukka; Nummela, Heidi; Palola, Antti; Pentikäinen, Mikael; Saari, Milja; Sajavaara, Anu; Salmi, Minna; Salonen, Janne; Sarkio, Juha; Sillanaukee, Päivi; Toppinen-Tanner, Salla; Varanka, Jouni; Vartiainen, Juhana; Volk, Raija; Ylitalo, Jaana; Äimälä, Markus.

10 Jälkipuhe

Samapalkkaisuusohjelman 2016–2019 kokonaisarvioinnin olen tehnyt sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta, mutta riippumattomasti. Toimeksiannon mukaan se on arviointi ohjelman toiminnasta ja vaikuttavuudesta; toimenpidekokonaisuuden onnistuneisuudesta ja toimintatavoista; sekä ohjelman päätavoitteen ja osatavoitteiden toteutumisesta. Toimeksiantoon kuuluivat myös kehittämissuositukset. Toimeksiannon mukaisesti arviointi on kokonaisuus tekemistäni havainnoista, johtopäätöksistä ja suosituksista.

Projektipäällikkö Outi Viitamaa-Tervonen sosiaali- ja terveysministeriöstä on koonnut ja toimittanut käyttöni asiakirja-aineiston, jota on käytetty ohjelman toiminnan ohjaamisessa ja sen tavoitteiden seurannassa. Hän on myös tehnyt ja teettänyt eräitä pyytämiäni lisäselvityksiä. Ilman näitä tietoja ja hänen apuaan ohjelman toiminnan arviointi olisi ollut mahdotonta. Aineiston työstämisessä arvioinnissa käytettävään ja raportoitavaan muotoon ovat auttaneet VTM Mari-Elina McAteer ja korkeakouluharjoittelija Minna Hannula. Muutenkin olen saanut ministeriöistä tarvitsemäni avun, pyytämiäni tietoja ja vastauksia kysymyksiini.

Myös työmarkkinakeskusjärjestöjen asiantuntijat ovat antaneet käyttöni arvokkaita tietoja niiden vastuulla olleiden toimien toteuttamisesta. Lisäksi olen haastatellut asiantuntijoita ja järjestänyt avoimen kuulemistilaisuuden saadakseni monipuolisen kuvan ohjelman vaikuttavuudesta ja sen toimenpiteiden onnistuneisuudesta samoin kuin tarpeellisiksi katsotuista toimenpiteistä naisten ja miesten palkkaeron edelleen kaventamiseksi. Käytettävissäni ollut aineisto on väistämättä monivaihteisempi kuin on tämä raportti, jonka sivut olisivat täyttyneet jo pelkästään havaintojen kirjaamisesta.

Ohjelman pää- ja osatavoitteiden toteutumisen arviointi perustuu niihin seurantavälineisiin, joita ohjelmassa on sovittu käytettävän. Tältä osin kaikista tavoitteista tai toimenpiteistä ei ole vielä käytettävissä seurantatietoja vuodelta 2016 tai sen jälkeiseltä ajalta. Jotkin lisäämis- tai edistämistavoitteet ovat vaikeasti arvioitavissa, koska niiden lähtötilanteesta puuttuu tieto.

Kiitokset sosiaali- ja terveysministeriölle mielenkiintoisesta toimeksiannosta. Kiitokset haastattelemilleni henkilöille ja kaikille muillekin, jotka ovat myötävaikuttaneet kokonaisarvioinnin valmistumiseen. Arvioinnin tulos on kuitenkin minun vastuullani. Toivoksena on apua valittaessa keinoja, joilla kaventetaan naisten ja miesten palkkaeroa.

Leo Suomaa

11 Hyödyllistä luettavaa

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma Regeringens jämställdhetsprogram 2016–2019. Sosiaali- ja terveysministeriö. Social- och hälsovårdsministeriet. Julkaisuja Publikationer 2016:4.

Kauhanen, Antti. Gender differences in corporate hierarchies. IZA World of Labour 2017:358.

Kautto, Mikko & Salonen, Janne. Miesten ja naisten työeläkevakuutetun palkan kehitys palkansaajilla vuosina 2005-2017. Julkaisematon muistio 4.9.2018. Eläketurvakeskus.

Kllokoqi-Bublaku, Egëzona. Kauppojen aukioloaikojen vapauttamisen vaikutukset työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Palvelualojen ammattiliitto PAM, julkaisuja 2/2017.

Koskinen Sandberg, Paula (2016): "Non-decision making in the reform of equal pay policy", Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal, Vol. 35 Issue 4 pp. 280-295.

Koskinen Sandberg, Paula (2017): Intertwining Gender Inequalities and Gender-neutral Legitimacy in Job Evaluation and Performance-related Pay Gender, Work and Organization Vol. 24 No. 2 March 2017.

Koskinen Sandberg, Paula (2018): The Corporatist Regime, Welfare State Employment, and Gender Pay Inequity, NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research, Published online: 01 Feb 2018.

Koskinen Sandberg, Paula & Törnroos, Maria & Kohvakka, Roosa (2017): The institutionalized undervaluation of women's work: The case of local government sector collective agreements. Work, employment and society. Article. Date submitted December 2015. Date accepted April 2017.

Naiset ja miehet kuntaomisteisten yhtiöiden ylimmässä johdossa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2017:24.

Naisten ja miesten edustus yritysten ylimmässä johdossa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2015:3.

Naisten ja miesten työmarkkina-asemaa kuvaavia lukuja. Sosiaali- ja terveysministeriö. Päivittävää julkaisematonta muistio. Viimeisin päivitys 1.10.2018.

Nummila, Harri. Ansiotasoindeksin laskennan pohjana olevat palkkasummapainot sektoreittain ja sukupuolittain. Sähköpostiviesti 16.8.2018. Tilastokeskus.

Närvi, Johanna (2018): Isä hoitaa – vai hoitaako? Väestökyselyn ja haastattelujen tuloksia isien perhevapaiden käytöstä. Terveystieteiden tutkimuskeskus, Työpapereita 1/2018.

Pehkonen, Sampo. Naisten ammattiosuuksien muutoksia ja palkkaero sektoreittain 2007. Julkaisematonta taulukko 3.10.2018. Tilastokeskus.

Pehkonen, Sampo. Sukupuolten välinen vakioimaton palkkaero työnantajasektorin ja ikäryhmän mukaan. Julkaisematonta taulukko 26.9.2018. Tilastokeskus.

Saari, Milja (2016): Samapalkkaisuuden politiikka. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Helsinki.

Samapalkkaisuusohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:11.

Samapalkkaisuusohjelma 2016-2019. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:47.

Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2007–2010. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2011:2.

Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2010–2014. Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2015:25.

Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnin avoin kuuleminen 4.10.2018, yhteenveto kirjallisista ja kuulemistilaisuuden kommentteista. Muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Segregaatio ja sukupuolten väliset palkkaerot -hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2008:26.

Selvitys palkka-avoimuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 41/2018.

Sukupuolten tasa-arvo Suomessa 2018. Julkaisuaikajako: 9.10.2018. Tilastokeskus.

Sukupuolten tasa-arvo yritysten ylimmän johdon rekrytoinneissa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2015:5.

Tasa-arvoa palkkaukseen. Havaintoja palkkausjärjestelmien kehittämistä TAPAS-hankkeessa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2012:3.

Tasa-arvobarometri 2017. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 8/2018.

Tasa-arvolaki 2015. Sosiaali- ja terveysministeriö, Esite 2016.

Tasa-arvon vahvistaminen palkka- ja sopimuspolitiikassa -hankkeen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2013:31.

Työelämän muutosten vaikutukset naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja samapalkkaisuuteen. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2015:10.

Työelämän muutosten vaikutukset naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja samapalkkaisuuteen kunta-alalla ja valtiolla 1995-2013. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2017:29.

Työmarkkinakeskusjärjestöt (2011) Perusteita samapalkkaisuusohjelman jatkamiselle ja sisällöksi. Muistio samapalkkaisuusohjelman koordinaatioryhmälle 13.4.2011.

Työmarkkinakeskusjärjestöt (päiväämätön) Samapalkkaisuustavoitteen jatkosta vuoden 2015 jälkeen. Muistio.

Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2010:8.

Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 2010 – Väliraportti 2016. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:11.

Liitteet

Korkean tason samapalkkaisuustapaamiseen osallistuneet 2016 –

Antila, Raimo, STM; Auvinen, Tanja, STM; von Boehm, Timo, KiT; Eloranta, Jarkko, SAK; Fjäder, Sture, AKAVA; Grahn-Laasonen, Sanni, ministeri, OKM; Jalonen, Markku, KT; Lindström, Jari, ministeri, TEM; Palola, Antti, STTK; Petrow, Seija, VTML; Piekkala, Vuokko, KiT; Piepponen, Anna Kaarina, KiT; Rehula, Juha, ministeri, STM; Saarikko, Annika, ministeri, STM; Sarkio, Juha, VTML; Viitamaa-Tervonen, Outi, STM; Äimälä, Markus, EK.

Samapalkkaisuusohjelman asiantuntijaryhmä 2016 –

Puheenjohtajat

Antila, Raimo, STM; Ikonen, Raimo, STM.

Varapuheenjohtajat

Mäki-Lassila, Satu, STM; Salmenpohja, Eeva, STM; Pirkkalainen, Riikka, STM.

Jäsenet

Arkio, Tarja, Akava; Bergholm, Tapio, SAK; Happonen, Mika, VTML; Hirsimäki, Pauliina, KiT; Hirsivaara, Sanna, OKM; Jalkanen, Seija, TEM; Eeva Korolainen, Eeva, EK; Lahermaa, Anja, STTK; Leppänen, Katja, EK; Martikainen, Riitta, STM; Mironen, Anne, SAK; Närhinen, Antti, TEM; Saaristo, Heikki, KT; Savinko, Lotta, Akava.

Varajäsenet

Auvinen, Tanja, STM; Autiovuori, Joanna, VTML; von Boehm, Timo, KiT; Heinilä-Hannikainen, Tarja, STM; Kiiski, Anne, KT; Lerssi, Risto, VTML; Mäkinen, Anne-Mari, TEM; Närhinen, Antti, TEM; Rekilä, Piia, TEM; Rönni-Sallinen, Annika, SAK; Siekkinen, Saana, SAK; Sund, Ralf, STTK; Taulu, Heikki, Akava; Teräväinen, Sami, TEM; Vainonen, Hannu, OKM.

Mainituista henkilöistä osa on osallistunut asiantuntijaryhmän toimintaan vain tietyn osan samapalkkaisuusohjelman kaudesta.

Kuulemistilaisuus 4.10.2018

Kirjalliset kommentit ovat antaneet:

Tampereen yliopisto, Paula Koskinen-Sandberg; PAM, Jaana Ylitalo; SAK, Anne Mironen; STTK, Anja Lahermaa; Sukupuolten tasa-arvon tutkimusseura ry, Pauli Sumanen; Teollisuusliitto, Saila Ruuth; Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos (THL), Minna Salmi; WeAll-hanke/Strategisen tutkimuksen neuvosto, Mira Karjalainen ja Akava, Lotta Savinko.

Kuulemisessa olivat läsnä:

Akava, Lotta Savinko; EK, Katja Leppänen; Hyvinvointialojen liitto, Riikka Pirinen; International Law Association, Anja-Riitta Ketokoski; Journalistiliitto, Rami Lindström; Kaupan liitto, Pauliina Pottonen; Kuntatyönantajat, Heikki Saaristo; Naisjärjestöjen Keskusliitto, Terhi Heinilä ja Anniina Vainio; NYTKIS ry, Johanna Pakkanen; Opetus- ja kulttuuriministeriö, Katri Tervonen; Palvelualojen ammattiliitto PAM, Erika Kähärä ja Jaana Ylitalo; Rakennusteollisuus RT, Anne Hirsiniemi; SAK, Ismo Kokko ja Anne Mironen; Sivistystyönantajat, Karoliina Huovila; Sosiaali- ja terveysministeriö, Raimo Antila, Annamari Asikainen, Katariina Kainu, Riitta Martikainen, Eeva Raevaara, Terhi Tulkki ja Outi Viitamaa-Tervonen; STTK, Anja Lahermaa; Sukupuolten tasa-arvon tutkimusseura ry, Pauli Sumanen; Suomen Ekonomit, Kostti Hyyppä; Suomen Terveystieteiden tutkimuskeskus STHL, Harri Liikkanen; Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Hannele Varsa; Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Jukka Maarianvaara ja Anja Nummijärvi; Teollisuusliitto, Saila Ruuth; Työ- ja elinkeinoministeriö, Seija Jalkanen; THL, Minna Salmi; Valtiovarainministeriö, Mika Happonen ja Seija Petrov; WeAll-hanke/Strategisen tutkimuksen neuvosto, Mira Karjalainen; sekä Mari-Elina McAteer ja Leo Suoma.

