

Esa Lonka

Samapalkkaisuusohjelman

KOKONAISARVIOINTI 2010–2014

Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2010–2014
Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:25

2. korjattu painos

ISSN-L 2242-0037

ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-00-3589-1

URN:ISBN:978-952-00-3589-1

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3589-1>

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	4.6.2015
Tekijät	Toimeksiantaja
Esa Lonka	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä

Muiston nimi
Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2010–2014

Tiivistelmä

■ Tämä julkaisu on hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen vuonna 2006 käynnistämän samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnin 2010–2014 raportti. Arviointi kattaa samapalkkaisuusohjelman päätavoitteen ja kahdeksan eri osatavoitteen etenemisen. Se perustuu runsaaseen tilastolliseen ja kirjalliseen aineistoon sekä 28 henkilön haastatteluun tai muuhun heidän välittämäänsä tietoon.

Kauden 2010–2014 kokonaisarvioinnin on tehnyt ulkopuolinen ja riippumaton työmarkkinatoimija, oikeustieteen kandidaatti Esa Lonka. Sitä edeltävän, ohjelman toisen toimintakauden (2007–2010) arvioi Senior Advisor Juhani Salonius. Hänen raporttinsa julkaistiin sosiaali- ja terveysministeriön sarjassa Selvityksiä 2011:2.

Naisten ja miesten samapalkkaisuuteen velvoittavat Suomea kansainvälinen oikeus, EU-oikeus ja kansallinen lainsäädäntö. Syrjinnän kiellot eivät yksinään riitä takaamaan tosiasiallista palkkatasaa-arvoa. Koska sukupuolten palkkaeroon vaikuttavia tekijöitä on monia, samapalkkaisuusohjelma sisältää sekä suoraan palkkaan vaikuttavia toimenpiteitä että naisten työmarkkina-asemaa parantavia toimia.

Kokonaisarviointi (2010–2014) sisältää arvion ohjelman toimenpiteistä, sisällöstä, tuloksista ja vaikuttavuudesta peilaten niitä asetettuihin tavoitteisiin ja toimintaympäristön muutoksiin. Siinä esitetään johtopäätöksiä ja suosituksia siitä, mitkä toimenpiteet edistäisivät samapalkkaisuutta tulevaisuudessa.

Arviointi kertoo, että naisten ja miesten palkkaero on kaventunut hitaammin kuin mitä on tavoiteltu. Siinä todetaan, että tavoite – enintään 15 prosenttiyksikön palkkaerosta koko työmarkkinoilla – on ollut kunnianhimoinen ja että palkkaeron kaventuminen on hidastunut taloustilanteen heikentymisen ja aiempia vuosia pienempien palkankorotusten vuoksi. Osatavoitteissa on edetty vaihtelevasti. Kaikki osatavoitteet ja toimenpiteet eivät ole vaikuttavuudeltaan samanlaisia.

Kaikilla samapalkkaisuusohjelman osapuolilla on keskeinen rooli samapalkkaisuuden edistämisessä, jonka eteen ne ovat edelleen sitoutuneet toimimaan. Samapalkkaisuusohjelmaa on kokonaisarvioinnin perusteella tärkeää ja tarkoituksenmukaista jatkaa, mutta keskittyen tavoitteen kannalta keskeisimpiin ja vaikuttavimpiin toimiin. Arviointiraportin mukaan vaikuttavimmat toimet liittyvät segregaaation purkuun, palkkaan ja palkanmuodostukseen (palkka- ja sopimuspolitiikka, palkkausjärjestelmät ja palkkakartoitukset) sekä perhe- ja työelämän yhteensovittamiseen. Palkkaeroa esitetään myös jatkossa seurattavan kuvaajalla, joka mahdollistaa vertailun koko ohjelman toiminta-ajalta.

Asiasanat

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

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2015:25

Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)
ISBN 978-952-00-3589-1
URN:ISBN:978-952-00-3589-1
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3589-1>

Kokonaissivumäärä
42

Kieli
Suomi

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	4.6.2015
Författare	Uppdragsgivare
Esa Lonka	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet

Rapportens titel
Helhetsbedömning av likalönsprogrammet 2010–2014

Referat

■ Den här publikationen är en rapport om en helhetsbedömning av likalönsprogrammet 2010–2014 som startades av regeringen och arbetsmarknadsorganisationer 2006. I bedömningen utvärderas hur huvudmålet och de åtta delmålen för likalönsprogrammet har framskridit. Den grundar sig på omfattande mängder statistik och skriftligt material samt intervjuer med 28 personer eller på annan information som de förmedlat.

Helhetsbedömningen för perioden 2010–2014 har gjorts av en utomstående och oberoende arbetsmarknadsaktör, juris kandidat Esa Lonka. Föregående verksamhetsperiod, programmets andra period (2007–2010), utvärderades av Senior Advisor Juhani Salenius. Hans rapport publicerades i serien social- och hälsovårdsministeriets utredningar 2011:2.

Den internationella rätten, EU-rätten och den nationella lagstiftningen ålägger Finland att tillämpa lika löner för kvinnor och män. Förbud mot diskriminering är inte i sig tillräckligt för att garantera likvärdiga löner i verkligheten. Eftersom det finns många faktorer som påverkar löneskillnaden mellan könen omfattar likalönsprogrammet både åtgärder som direkt påverkar lönen och åtgärder som förbättrar kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

Helhetsbedömningen (2010–2014) inbegriper en bedömning av åtgärder, innehåll, resultat och genomslagskraft inom ramen för programmet genom att spegla dem mot de mål som fastställts och förändringarna i verksamhetsmiljön. I bedömningen framförs slutledningar och rekommendationer om vilka åtgärder som skulle främja lika löner i framtiden.

Enligt bedömningen har skillnaderna mellan lönerna för kvinnor och män minskat i långsammare takt än man eftersträvat. I bedömningen konstateras att målet – högst 15 procentenheters skillnad på hela arbetsmarknaden – var ett ambitiöst mål och att minskningen av löneskillnaden har fördröjts på grund av den svaga ekonomiska situationen och mindre löneförhöjningar än under tidigare år. I fråga om delmålen har framstegen varierat. Alla delmål och åtgärder har inte haft samma genomslagskraft.

Alla parter inom likalönsprogrammet har en central roll i främjandet av lika löner, som de fortsättningsvis har förbundit sig att stödja. Enligt helhetsbedömningen är det viktigt och ändamålsenligt att fortsätta likalönsprogrammet, dock genom att fokusera på de åtgärder som är mest centrala och som har störst genomslagskraft med tanke på målet. Enligt bedömningsrapporten anknyter de åtgärder med mest genomslagskraft till minskning av segregationen, till lönen och lönebildningen (löne- och avtalspolitik, lönesystem och lönekartläggning) samt till samordning av familje- och arbetslivet. Det föreslås att löneskillnaden även i fortsättningen ska följas på ett åskådligt sätt så att man kan göra jämförelser under hela verksamhetstiden för programmet.

Nyckelord

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

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2015:25

Övriga uppgifter
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (online)
ISBN 978-952-00-3589-1
URN:ISBN: 978-952-00-3589-1
<http://urn.fi/> URN:ISBN: 978-952-00-3589-1

Sidoantal
42

Språk
Finska

SISÄLLYS

ESIPUHE.....	6
1 JOHDANTO	7
2 SAMAPALKKAISUUSOHJELMA.....	8
3 PÄÄTAVOITTEEN TOTEUTUMINEN.....	10
4 OSATAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN.....	14
4.1 Palkkausjärjestelmät	14
4.2 Segregaatio ja naisten urakehitys	18
4.2.1 Horisontaalinen segregaatio.....	18
4.2.2 Vertikaalinen segregaatio.....	21
4.3 Määräaikaistyö	24
4.4 Palkka- ja sopimuspolitiikka.....	27
4.5 Tilastojen ja tilastoyhteistyön kehittäminen.....	29
4.6 Tasa-arvosuunnitelmat.....	30
4.7 Perhe ja työ	32
4.8 Yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuu.....	34
4.9 Valvonta ja ohjeet.....	35
5 YHTEENVETO – ajatuksia samapalkkaisuusohjelmasta	37
5.1 Samapalkkaisuusohjelman toimien vaikuttavuus	37
5.2 Samapalkkaisuusohjelman tavoitteista.....	38
5.2 Samapalkkaisuusohjelman mahdollinen jatkaminen	39
6 Asiantuntijalähteet.....	40
7 Kirjalliset lähteet	41

ESIPUHE

Naisten ja miesten tosiasiallisissa työelämän tilanteissa ja olosuhteissa on tuntuvia eroja. Erityisesti erot näkyvät palkkatasossa. Hallitus ja työmarkkinajärjestöt käynnistivät samapalkkaisuusohjelman vuonna 2006 sukupuolten palkkaeron kaventamiseksi. Siinä sovittiin toimenpiteistä, joilla tavoiteltiin palkkaeron kaventumista vähintään viidellä prosentilla vuoteen 2015 mennessä.

Naisten ja miesten samapalkkaisuuteen velvoittavat Suomea kansainvälinen oikeus, EU-oikeus ja kansallinen lainsäädäntö. Kaikesta työstä ei pidä maksaa samaa palkkaa, mutta samasta ja samanarvoisesta työstä pitää. Syrjinnän kiellot eivät yksinään riitä takaamaan tosiasiallista palkkatasa-arvoa. Koska sukupuolten palkkaeroon vaikuttavia tekijöitä on monia, ohjelmaan on koottu erilaisia toimenpiteitä. Se sisältää suoraan palkkaan vaikuttavia toimenpiteitä ja erityisesti naisten työmarkkina-asemaa parantavia toimia. Tavoitteena on ollut voimistaa samapalkkaisuuden kannalta myönteistä muutosta työelämässä.

Ohjelman ensimmäinen toimintakausi (2006–2007) oli itsearvioinnin kohteena. Ohjelman toisen toimintakauden (2007–2010) arvioi ulkopuolinen ja riippumaton arvioitsija, varatuomari Juhani Salenius. Kolmannen toimintakauden lopulla johtoryhmä kävi keskustelua samapalkkaisuuden jatkosta. Tällöin se päätti kokonaisarvioinnin teettämisestä. Kokonaisarvioinnissa (2010–2014) tuli esittää arvio ohjelman toimenpiteistä, sisällöstä ja tuloksista. Kantaa tuli ottaa myös siihen, mitkä toimenpiteet edistäisivät samapalkkaisuutta tulevaisuudessa ja tulisiko käyttää uusia keinoja toiminnan tehostamiseksi. Arvioinnin teki oikeustieteen kandidaatti Esa Lonka.

Esa Longan kokonaisarviointi antaa kattavan kuvan samapalkkaisuusohjelman toimintaympäristön muutoksista sekä pää- ja osatavoitteista. Kokonaiskuvan luomisessa on käytetty laajasti hyväksi asiantuntijoita sekä runsaasti tilasto- ja muuta aineistoa. Arviointi kertoo, että naisten ja miesten palkkaero on kaventunut hitaammin kuin mitä on tavoiteltu. Palkkaeron kaventuminen on hidastunut taloustilanteen heikentymisen ja aiempia vuosia pienempien palkankorotusten vuoksi. Samapalkkaisuus on kuitenkin edennyt.

Esa Longan kokonaisarviointi antaa perustan arvioida samapalkkaisuusohjelman toimintaa ja samapalkkaisuustoimenpiteitä jatkossa. Arvioinnin evästyksket ovat hyödyksi, kun suunnitellaan samapalkkaisuuteen liittyviä jatkotoimia. Kiitän Esa Lonkaa tämän tehtävän haltuunotosta, asiantuntijuudesta ja monipuolisesta arvioinnista. Esa Longan kokonaisarviointi luo siltaa samapalkkaisuuden tulevaisuuteen. Kiitän lämpimästi myös kaikkia asiantuntijoita, jotka ovat antaneet korvaamatonta apua haastatteluin ja luovuttamalla lähdeaineistoa arvioitsijan käyttöön.

Pentti Arajärvi

Samapalkkaisuusohjelman korkean tason johtoryhmän puheenjohtaja 2009–2015

1 JOHDANTO

Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi sisältää päätavoitteen ja kahdeksan osatavoitteen etenemistä koskevan arvioinnin sekä johtopäätöksiä ja suosituksia jatko-toimenpiteiksi.

Arviointiraportissa todetaan, ettei samapalkkaisuusohjelman päätavoitetta sukupuolten palkkaeron kaventumisesta 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä ole saavutettu. Taloudellinen tilanne on ollut arvioinnin koko tarkastelukauden (2010–2014) heikko. Suomen talous ei ole toipunut vuosina 2008–2009 alkaneesta kansainvälisestä taantumasta. Suomen bruttokansantuote ei ole vielä vuoden 2015 alkuun mennessä saavuttanut vuoden 2008 tasoa. Rakenteelliset ongelmat yritystaloudessa ja julkisen hallinnon puolella jatkuvat. Suomen vienti on romahtanut ja julkisen talouden kestävyysvaje on syventynyt. Nämä ongelmat heijastuvat välttämättä palkkaratkaisuihin tai muihin kustannuksia aiheuttaviin toimenpiteisiin, joilla edistetään samapalkkaisuusohjelman toteuttamista. Naisten ja miesten palkkaeron kaventuminen on siten hidastunut taloustilanteen heikentymisen ja aiempia vuosia pienempien palkankorotusten johdosta.

Palkkaratkaisuilla, työelämän kehittämisellä ja työmarkkinajärjestöjen toiminnalla on keskeinen vaikutus samapalkkaisuusohjelman tavoitteiden toteuttamisessa. Palkkausjärjestelmillä on tunnustettu olevan tärkeä merkitys myös sukupuolten samapalkkaisuuden edistämisessä. Ohjelman tavoitteena on ollut, että vuonna 2015 palkansaajista noin kolme neljäsosaa on ajan tasalla olevien, kannustavien ja oikeudenmukaisen palkkausjärjestelmien piirissä. Työn vaativuuteen, työsuoritukseen ja tulokseen perustuvat palkkausjärjestelmät ovat jatkuvasti yleistyneet. Siitä huolimatta, tehtyjen selvitysten valossa näyttää siltä, ettei samapalkkaisuusohjelman osatavoitetta ole saavutettu. Palkkausjärjestelmien käyttöönotossa on puutteita erityisesti yksityissektorilla. Lisäksi palkansaajien palkkatietämys tuntuu olevan heikkoa.

Samapalkkaisuusohjelman tavoitetta tasa-ammateissa (naisia/miehiä on 40–59 % ammatissa työskentelevistä) työskentelevien osuuden lisäämisestä kaikista palkansaajista vähintään 17 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä, ei ole saavutettu. Muutos tasa-ammateissa työskentelevien naisten ja miesten osuudessa on ollut miltei olematon vuodesta 2004 vuoteen 2012 osuuden pysyessä noin 13 prosentissa.

Naisten osuus johtotehtävissä on hieman vähentynyt viime vuosina. Saattaa osoittautua epärealistiseksi saavuttaa samapalkkaisuusohjelman tavoite siitä, että naisten osuus johtotehtävissä olisi keskimäärin puolet vuoteen 2020 mennessä. Hitaasti muuttuva segregatio jarruttaa naisjohtajien rekrytointiedellytyksiä erityisesti miesvaltaisilla aloilla ja hidastaa kyseisen tavoitteen saavuttamista.

Samapalkkaisuusohjelman tavoitteena on vaikuttaa siihen, että määräaikaisten palvelussuhteiden käytöstä aiheutuvat ura- ja palkkakehitystä hidastavat tekijät asteittain poistuvat. Selvitysten mukaan määräaikaisten palvelussuhteiden käyttö on kuitenkin pysynyt hyvin vakiintuneella tasolla, noin 15 prosentissa kaikista palkansaajista. Nuorilla, alle 25-vuotiailla työntekijöillä, on muita enemmän määräaikaisia palvelussuhteita. Tämä koskee sekä miehiä että naisia. Määräaikaisten työsopimusten käyttö on sukupuolittunutta ja yleistä perheenperustamisiässä olevilla 25–34-vuotiailla naisilla.

Samapalkkaisuusohjelman tavoitteena on, että kolmikantaisesti yhteisin toimin ja tulevien sopimusratkaisujen avulla vahvistetaan edelleen työelämän tasa-arvon kehittämistä. Tavoitteessa onnistumista arvioitaessa on otettava huomioon, että palkka- ja sopimuspolitiikka ja tehtävät työehtosopimusratkaisut heijastelevat talustilannetta. Samoin on otettava huomioon, että työehtosopimuksilla voidaan ratkoa vain kunkin alan – ei yli sopimusten soveltamisalojen – samapalkkaisuuteen liittyviä mahdollisia ongelmia.

Nykyisin käytössä olevat tilastot ja tilastoyhteistyö ovat riittäviä samapalkkaisuus-seurannan kannalta.

Tasa-arvosuunnitelmat ja niihin liittyvät palkkakartoitukset on koettu hyödyllisinä tasa-arvon ja samapalkkaisuuden edistämisen kannalta. Vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden säännösmuutosten vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin.

Samapalkkaisuusohjelman tavoitteena on, että perhevapaitten käyttö ja perhevelvoitteiden hoito jakautuu tasapuolisesti vanhempien kesken. Vaikka perhevapaitten tasapuoliseen jakautumiseen on kiinnitetty erityistä huomiota, isien osuus kaikista korvatuista vanhempainrahapäivistä on edelleen alle kymmenen prosenttia.

Yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuun ohjelmissa on ollut vaihtelevasti mukana tasa-arvon ja samapalkkaisuuden näkökulma. Koska osatavoitteen vaikuttavuus samapalkkaisuusohjelman päätavoitteen kannalta on marginaalinen, esitetään harkittavaksi, olisiko samapalkkaisuusohjelmassa tarkoituksenmukaista luopua yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuuta koskevasta osatavoitteesta.

Samapalkkaisuusohjelman valvontaa ja ohjeita koskevaan osatavoitteeseen liittyen esitetään erityisesti sovintoa koskevien säännösten sisällyttämistä tasa-arvolainsäädäntöön.

2 SAMAPALKKAISUUSOHJELMA

Samapalkkaisuusohjelman rakentaminen aloitettiin 2000-luvun alussa. Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelman (24.6.2003) mukaan: ”Hallitus edistää samapalkkaisuutta ja työelämän tasa-arvoa pitkäjänteisellä ohjelmalla yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa. Tavoitteena on poistaa perusteettomat palkkaerot naisten ja miesten välillä. Hallitus toteuttaa tasa-arvolain uudistamisen ja varmistaa sen toimeenpanon. Uudistuksella edistetään muun muassa yli työehtosopimusrajojen tehtävää työn vaatavuuden arviointia ja samapalkkaisuutta sisällyttämällä naisten ja miesten töiden vaatavuus- ja palkkaerojen kartoitukset tasa-arvosuunnitelmiin sekä helpottamalla palkkatietojen saantia syrjintää epäiltäessä”.

Tämän hallitusohjelmakirjauksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö asetti marraskuussa 2003 selvityshenkilön, varatuomari Tuulikki Petäjäniemen kartoittamaan hallituksen ja työmarkkinaosapuolten välillä sovittavan samapalkkaisuusohjelman edellytyksiä. Selvityshenkilön työn pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö asetti marraskuussa 2004 kolmikantaisen työryhmän (15.11.2004–15.5.2005) laatimaan työmarkkinat kattavan naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistävän ohjelman.

Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä sosiaali- ja terveysministeriölle toukokuussa 2005. Samana vuonna eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet solmivat tasa-arvon puitesopimuksen. Sopimuksen painopistealueita olivat sukupuolirooleihin vaikuttaminen, naisten osuuden kasvattaminen johtotehtävissä, työelämän ja muun elämän tasapainon tukeminen sekä naisten ja miesten välisen palkkaeron kaventaminen.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallitus hyväksyi ja käynnisti yhdessä työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa helmikuussa 2006 iltakoulussaan samapalkkaisuusohjelman, jonka päätavoitteena on, että naisten ja miesten välinen palkkaero kaventuu noin 20 prosentista vähintään viidellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2015 mennessä laskettuna säännöllisen työajan ansioista.

Asiasta ei ole tehty varsinaista sopimusta työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa. Järjestöt ovat sitoutuneet samapalkkaisuusohjelman toteuttamiseen osallistumalla asian valmisteluun ja samapalkkaisuusohjelman korkean tason johtoryhmän (aiemmin seurantaryhmän) ja asiantuntijaryhmän (aiemmin koordinaatioryhmän) työskentelyyn.

Tämän jälkeen maan hallitukset ovat sitoutuneet samapalkkaisuusohjelmaan. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman (19.4.2007) mukaan: ”Hallituksen tavoitteena on naisten ja miesten välisten palkkaerojen selkeä kaventaminen tällä vaalikaudella. Hallitus sitoutuu kolmikantaiseen samapalkkaisuusohjelmaan, jonka toimenpidekokonaisuus toteutetaan vaalikauden aikana. Ohjelman toteuttamiselle turvataan riittävät resurssit.”

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen hallitusohjelman (22.6.2010) mukaan: ”Hallitus toimii työelämän tasa-arvon edistämiseksi. Samapalkkaisuusohjelmaa jatketaan”.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman (22.6.2011) mukaan: ”Kolmikantaista samapalkkaisuusohjelmaa jatketaan tavoitteena naisten ja miesten palkkaeron kaventaminen enintään 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Tarvittavien toimenpiteiden täsmentämiseksi käynnistetään kaksi laaja-alaista tutkimushanketta. Näistä ensimmäisessä selvitetään työelämän rakennemuutosten ja muuttuvien työelämätarpeiden vaikutuksia molempien sukupuolten työllisyyteen, työmarkkina-asemaan, työmarkkinoille kiinnittymiseen, urakehitykseen, työssä jatkamiseen ja hoitovastuun jakautumiseen. Toinen hanke koskee sukupuoliennakkoluulojen ja -odotusten vaikutusta koulutus- ja uravalintoihin”.

Pääministeri Aleksander Stubbin hallituksen hallitusohjelmassa (24.6.2014) ei ole mainintaa samapalkkaisuudesta. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma vaalikaudelle 2011–2015 ja sen tavoitteet ovat kuitenkin voimassa vaalikauden loppuun saakka.

Samapalkkaisuusohjelman toteutumisesta 2007–2010 on tehty kokonaisarviointi (sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2011:2). Nyt tehtävän samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnin tehtävänä on ollut laatia kokonaisarvio ohjelman onnistuneisuudesta ja toimintatavoista. Arvioinnissa käsitellään edellä todettua päätavoitetta ja sen kahdeksaa osatavoitetta vuosina 2010–2014.

3 PÄÄTAVOITTEEN TOTEUTUMINEN

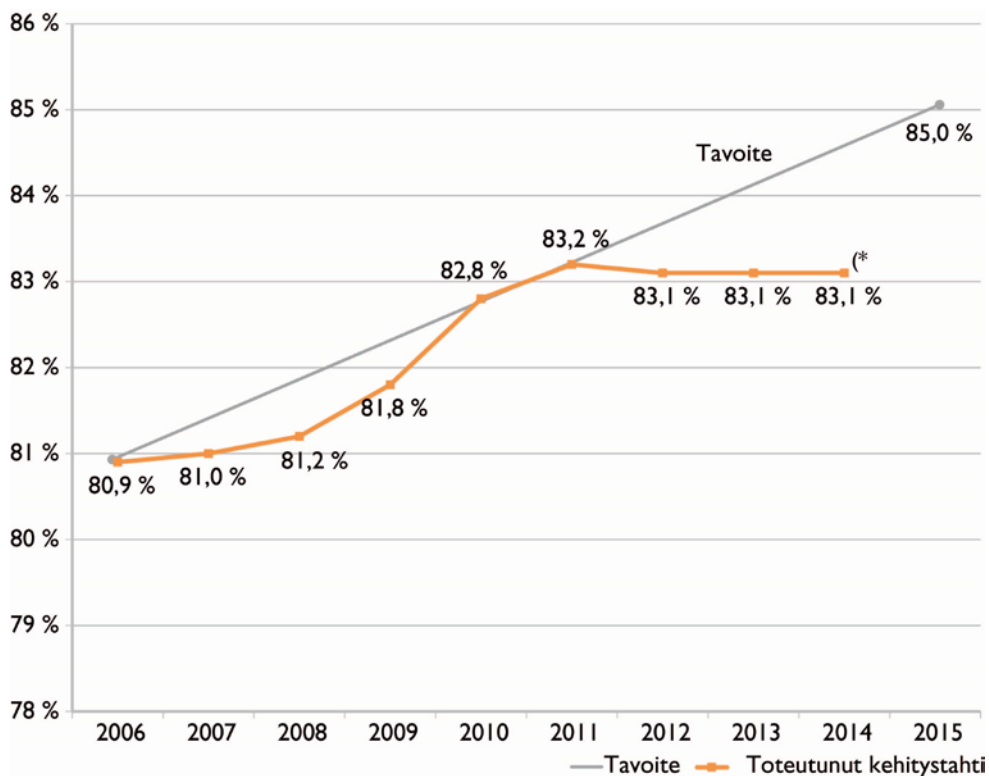
Samapalkkaisuusohjelman päätavoitteena on sukupuolten palkkaeron kaventuminen 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä.

Valtiovarainministeriön asettama tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta (TUKUSETO) teki selvityksen vuosien 2007–2009 työ- ja virkaehtosopimusten vaikutuksista naisten ja miesten palkkoihin ja palkkaeroihin. Tulo- kustannuskehityksen selvitystoimikunta on vuoden 2013 lopulla tehnyt vastaavan selvityksen samapalkkaisuuden edistämisestä työehtosopimuksin ja arvioinut sopimuskorotusten vaikutuksia naisten ja miesten palkkaeroon vuosina 2010–2012. Tarkastelu perustuu Tilastokeskuksen ansiotasoindeksiin 2010–2012.

Naisten ja miesten ansiotasojen ero on kaventunut yhden prosenttiyksikön kyseessä olevana tarkastelujaksona vuoden 2009 viimeisestä neljänneksestä vuoden 2012 viimeiseen neljännekseen. Naisten ja miesten keskimääräinen ansiotasojen ero on kaventunut 17 prosenttiin.

Edelleen jatkuvat kansainvälisen talouden ja politiikan epävarmuustekijät sekä eräiden EU-maiden vakavat rahoitusongelmat ovat vaikuttaneet Suomen taloudelliseen tilanteeseen. Suomen talous ei ole selvinnyt vuosina 2008–2009 Yhdysvalloista alkaneesta kansainvälisestä taloudellisesta taantumasta. Suomen bruttokansantuote ei ole vuoden 2015 alkuun mennessä saavuttanut vuoden 2008 tasoa. Suomen talouden rakenteelliset ongelmat jatkuvat, erityisesti kun aiemmin bruttokansantuotteen kannalta tärkeät tieto- ja viestintäteknologian (erityisesti Nokia) ja metsäteollisuuden toimialat ovat hävinneet tai suhteellisesti pienentyneet merkittävästi. Näiden tilalle ei ole löytynyt toistaiseksi korvaavaa vientiteollisuutta. Julkisen talouden kestävyysvaje ja rakenteelliset ongelmat vaikuttavat osaltaan työmarkkinaratkaisujen taloudelliseen liikkumavaraan. Nämä ongelmat heijastuvat väistämättä sellaisiin palkkaratkaisuihin tai muihin kustannuksia aiheuttaviin toimenpiteisiin, joilla edistetään samapalkkaisuusohjelman toteuttamista.

Suomen talouden ongelmia pidetään varsin yleisesti vakavina. Siksi on nähtävissä, että lähivuosina tehtävissä palkkaratkaisuissa ei juuri ole taloudellista liikkumavaraa. Samapalkkaisuusohjelman toteuttamisen kannalta tämä on haasteellinen asia. Jos palkankorotuksiin tai muihin taloudellisiin ratkaisuihin ei ole mahdollisuutta, merkittävä keino samapalkkaisuuden edistämisessä jää hyödyntämättä. Voimassa olevien palkkojen uudelleen jakaminen on tuskin mahdollista.



Kuva 1. Samapalkkaisuohjelman päätavoitteessa eteneminen. Naisten säännöllisen työajan keskiansio miesten keskiansioista.

*) Vuoden 2014 tieto on ennakkollinen.

Lähde: Ansiotasoindeksi, Tilastokeskus.

Valtaosa palkansaajista on uusimuotoisten palkkausjärjestelmien piirissä, joissa palkkauksen tulisi määräytyä tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen osaamisen eikä sukupuolen mukaan. Palkkausjärjestelmien tulisi olla sukupuolineutraaleja. Tasa-arvolaki kieltää sukupuoleen perustuvan syrjinnän samaa tai samanarvoista työtä koskevissa palkkaehdoissa. Yhdenvertaisuuslaki kieltää muihin syrjintäperusteisiin liittyvän syrjinnän. Palkkausjärjestelmien ohella palkkaeroja supistavasti vaikuttavat työehtosopimuksissa yleistyneiden yrityskohtaisten järjestelyerien hyödyntäminen tasarvoisen palkkauksen edistämiseksi.

Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta on tarkastellut naisten ja miesten palkkaerojen kehitystä tehtyjen työ- ja virkaehtosopimusten valossa myös sektoreittain yksityisen sektorin, kunta-alan, valtion ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon osalta. Ansiotasoerot (naisten ansioiden osuus miesten ansioista) olivat ajanjaksoina IV/2006–IV/2009–IV/2012–IV/2013 sektoreittain Tilastokeskuksen ansiotasoindeksien mukaan seuraavat:

Taulukko 1. Naisten säännöllisen työajan keskiansioiden osuus miesten keskiansioista sektoreittain viimeisellä vuosineljänneksellä 2006, 2009, 2012 & 2013, prosenttia.

	IV/2006, %	IV/2009, %	IV/2012, %	IV/2013, %
Kaikki palkansaajat	81	82	83	83
Yksityinen	82	85	84	84
Kunta	83	84	85	86
Valtio	82	85	86	86
Ev.lut. kirkko	83	83	85	86

Lähde: Ansiotasoindeksi, Tilastokeskus.

Tilastokeskuksen ansiotasoindeksin mukaan ansiotasoaerot kaventuivat eri sektoreilla ajanjaksolla IV/2009–IV/2013 seuraavasti:

Kaikki palkansaajat	1 %
Yksityinen	- 1 %
Kunta	2 %
Valtio	1 %
Ev.lut. kirkko	3 %

Tilastokeskuksen ansiotasoindeksin mukaan toteutunut naisten ja miesten säännöllisen työajan keskiansioero kaventui vuoden 2009 lopusta vuoden 2013 loppuun sektoreittain yhdestä kolmeen prosenttiin yksityissektoria lukuun ottamatta. Vuoden 2013 viimeisellä neljänneksellä naisten ansiotaso oli yksityisellä sektorilla 84 prosenttia, kuntasektorilla 86 prosenttia, valtiosektorilla 86 prosenttia ja kirkon alalla keskimäärin 86 prosenttia miesten ansiotasosta. Koko työmarkkinoita tarkasteltaessa voidaan todeta naisten ansiotason olleen vuoden 2009 viimeisellä neljänneksellä keskimäärin 82 prosenttia ja vuoden 2013 viimeisellä neljänneksellä keskimäärin 83 prosenttia miesten ansiotasosta.

Palkkaeroa ovat kaventaneet työehtosopimuksiin kirjatut ja toteutetut toimenpiteet, paikalliset ratkaisut että rakennetekijät. Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan selvityksessä kuvataan sopimuskausia ja sopimuskorotuksia sekä yrityskoh- taisia palkankorotuseriä, joiden tavoitteena oli parantaa muun muassa palkankorotus- ten kannustavuutta ja oikeudenmukaisuutta työpaikoilla.

Tarkasteltaessa palkkaeroja koko vuoden tasolla, ovat ne Tilastokeskuksen ansiota- soindeksin mukaan seuraavat:

Taulukko 2. Palkkaero vuositasona. Naisten ansioiden osuus miesten ansioista sektoreittain 2004–2014, prosenttia.

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*	84,1	85,7	86,4	83,1

Säännöllisen työajan kuukausikeskiansiot, Tilastokeskus, Ansiotasoindeksi.

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

*Ennakollinen tieto.

Arviointikaudella (2010–2014) vuonna 2010 voimassa olleisiin, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n jäsenliittojen liittokierroksella solmimiin työehtosopimuksiin ei sisällynyt erillisiä samapalkkaisuuseriä. Sen sijaan, työehtosopimuksiin oli laajalti kirjattu yrityskohtaisia palkankorotuseriä. Vuoden 2011 syksyllä solmituissa, raamisopimuksen mukaisissa alakohtaisissa työehtosopimuksissa ei myöskään ollut erillisiä samapalkkaisuuseriä. Paikallisen erän osuus pysyi suunnilleen samana kuin sitä edeltävällä liittokierroksella. Erän perälautana oli lähes poikkeuksetta yleiskorotus. Syksyn 2011 raamisopimuksen mukaisissa alakohtaisissa työehtosopimuksissa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen tähtäävät kirjaukset lisääntyivät merkittävästi. Useilla aloilla tasa-arvon edistäminen tapahtui työryhmissä sopimuskauden aikana. Työmarkkinakeskusjärjestöt uudistivat vuonna 2011 työehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointia koskevan suosituksensa. Sen perusteella on usealla alalla sovittu työehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointitarkastelusta ja hyvien käytäntöjen keräämisestä.

Kunta-alalla työskentelee noin 437 000 palkansaajaa, joista naisia on 80 prosenttia. Siten samapalkkaisuuserien lisäksi yleiskorotukset sekä keskitetyt että paikalliset järjestelyerät kohdistuvat valtaosiltaan naisvaltaisiin ammattiryhmiin. Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan mukaan koko kunta-alan henkilöstö on uusien palkkausjärjestelmien piirissä. Koska palkkaus perustuu tehtävien vaativuuteen sekä henkilökohtaiseen osaamiseen ja suoriutumiseen, maksetaan samapalkkaisuuskorotuksia kuten muitakin korotuksia kaikissa korotuksia saavissa palkkaryhmissä samaa työtä tekeville naisille ja miehille. Tilastokeskuksen ansiotasoindeksin mukaan palkkaero on kuntasektorilla kaventunut kaksi prosenttia vuoden 2009 viimeiseltä neljännekseltä vuoden 2013 viimeiseen neljännekseen.

Valtionhallinnossa on kattavasti käytössä tehtävän vaativuuteen ja suoriutumiseen perustuvat palkkausjärjestelmät. Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan mukaan samasta tai samanarvoisesta ja yhtä hyvin tehdystä työstä maksetaan naisille ja miehille käytännössä samaa palkkaa. Vuosien 2010–2012 virka- ja työehtosopimukseen sisältyi vuosia 2011 ja 2012 koskevat paikallisesti sovittavat virastoerät. Tasa-arvoerän kohdentumisesta, joka liittyi vuoden 2011 virastoeraan, ei päästy sopimukseen. Tasa-arvoerä siirrettiin osaksi virastoerää. Paikallisesti sovittava kevään 2012 virastoerä tuli suunnata siten, että sillä edistetään tuloksellisuutta ja kilpailukykyä osaavasta työvoimasta ja parannetaan naisten ja miesten palkkatasa-arvoa. Erästä neuvoteltaessa tarkasteltiin sopimusratkaisun vaikutuksia naisten ja miesten palkkoihin. Ansiotasoindeksin mukaan naisten ansiotaso kohosi vuoden 2009 viimeiseltä neljännekseltä vuoden 2013 vastaavaan neljännekseen prosenttiyksikön miesten ansiotasoa nopeammin.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon palkkausjärjestelmä perustuu työn vaativuuteen ja sisältää samat arviointitekijät kaikille töille sekä miehille ja naisille. Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan mukaan palkka muodostuu tehtävän vaativuuden perusteella eikä sukupuolella ole merkitystä palkan määrittelyssä. Selvitystoimikunnan arvion mukaan naisten ja miesten keskimääräisiin ansioihin perustuva palkkaero muodostuu siitä, että miehet ja naiset ovat sijoittuneet eri tehtäviin. Kirkon virka- ja työehtosopimukset sisälsivät tarkastelukaudella lähinnä yleiskorotuksia, mutta vuoden 2011 yleiskorotuksen lisäksi sopimukset sisälsivät 0,9 prosentin lisän käytettäväksi yleisen palkkausjärjestelmän muutoksiin. Kirkon yleiseen palkkausjärjestelmään sisältyy myös harkinnanvarainen henkilökohtainen palkanosa, niin kutsuttu HAVA. Sen

käyttöönotto on seurakunnissa ollut varovaista eikä tilastotietoja HAVA:n vaikutuksista sukupuolten väliseen keskimääräiseen palkkaeroon ole vielä saatavilla. Tilastokeskuksen alakohtaisten tilastojen perusteella palkkaero on tarkastelujakson aikana kaventunut noin kolme prosenttiyksikköä.

Työmarkkinoiden sopimuspolitiikan suhteen erityisesti työnantajapuoli linjasi vuonna 2007 toimintaperiaatteeksi sen, että työehtosopimusneuvottelut käydään jatkossa liittokohtaisesti. Aiempien vuosien tulopoliittisten sopimusten yhteydessä oli vaihtelevasti sovittu tasa-arvoeristä, jotka johtivat naisvaltaisilla aloilla muita korkeampiin palkankorotuksiin. Käytännössä näiden erien merkitys sukupuolten välisen palkkaeron kaventamisessa oli varsin vähäinen.

Työmarkkinoiden sopimuspolitiikan linjauksesta huolimatta vuosien 2009–2010 liittokohtaisen työehtosopimuskierroksen jälkeen on jälleen tehty keskitettyjä sopimusratkaisuja. Vaikea taloustilanne on vaikuttanut siihen, että liittokohtaisten sopimuskierrosten sijaan on tehty keskitettyjä sopimusratkaisuja. Vuoden 2011 syksyllä solmituissa raamisopimuksen mukaisissa alakohtaisissa työehtosopimuksissa ei esiinny erillisiä samapalkkaisuuseriä. Sellaisia ei ole sisällynyt myöskään syksyllä 2013 solmittuihin työllisyys- ja kasvusopimuksen mukaisiin alakohtaisiin työehtosopimuksiin. Sen sijaan paikalliset järjestelyvaraerät ovat lisääntyneet ja niiden suhteellinen osuus palkankorotuksista on kasvanut. Tasa-arvotavoitteet on paikallisten järjestelyvaraerien käytössä otettu vaihtelevasti eri aloilla huomioon.

Samapalkkaisuusohjelman päätavoitteen kannalta merkittävässä asemassa on valitseva taloustilanne ja suomalaisten tuotteiden ja yritysten kilpailukyky. Ilman menestyvää vientisektoria, työehtosopimuskierroksilla on vaikea löytää liikkumavaraa palkankorotuksille ja ilman palkankorotuksia naisten ja miesten välisen palkkaeron kaventaminen on haastava tehtävä.

Johtopäätös: *Samapalkkaisuusohjelman päätavoitetta ei ole saavutettu. Naisten ja miesten välisen palkkaeron kaventuminen on hidastunut taloustilanteen heikentymisen ja aiempia vuosia pienempien palkankorotusten johdosta. Naisten ja miesten palkkaero on samapalkkaisuusohjelman seurantakauden päättyessä 17 prosenttia. Palkkaeron supistuminen on seuraavien vuosien aikana hyvin epävarmaa – johtuen ennakoitusta heikosta talouskasvusta.*

Suositus: *Samapalkkaisuusohjelman mahdollisia tulevia tavoitteita asetettaessa tulisi ottaa huomioon talouden epävarmuustekijät ja niiden vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen. Historia on osoittanut, että tulevaisuuden ennustaminen on vaikeaa.*

4 OSATAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

4.1 PALKKAUSJÄRJESTELMÄT

*Samapalkkaisuusohjelman tavoitteena on tukea palkkausjärjestelmien kehitystä naisten ja miesten samapalkkaisuuden edistämiseksi sekä työmarkkinaosa-
puolten kesken että kolmikantayhteistyönä siten, että vuonna 2015 palkansaa-*

jista noin kolme neljäsosaa on ajan tasalla olevien, kannustavien ja oikeudenmukaisten palkkausjärjestelmien piirissä. Tavoitteena on myös mahdollistaa työn vaativuuden arviointi yhtenäisten vertailuperusteiden ja tietopohjan avulla nykyistä laajemmin eri ammateissa ja tehtävissä.

Samapalkkaisuusohjelman osatavoite saada noin kolme neljäsosaa palkansaajista vuonna 2015 ajan tasalla olevien, kannustavien ja oikeudenmukaisten palkkausjärjestelmien piiriin, on merkittävä keino edistää naisten ja miesten samapalkkaisuutta. Palkkausjärjestelmien kehittämisellä voidaan vaikuttaa ohjelman päätavoitteen toteutumiseen. Sen arvioiminen, kuinka yleisesti samapalkkaisuusohjelmassa tarkoitettuja palkkausjärjestelmiä on käytössä, on luotettavalla tavalla vaikeaa. Ongelma on siinä, ettei ole yleistä ja yhteistä käsitystä, minkälainen palkkausjärjestelmä on samapalkkaisuusohjelman mukainen.

Ohjelman osatavoitteessa tarkoitettulla palkkausjärjestelmällä voidaan ajatella tarkoitettavan ainakin sitä, että palkkauksessa tulee ottaa huomioon tehtävän vaativuus ja arvioida työntekijän henkilökohtainen suoriutuminen. Tilastokeskuksen työolotutkimuksessa (Sutela ja Lehto, 2014) on kysytty haastateltavilta, perustuuko vastaajan oma palkkausjärjestelmä yhtäältä työn vaativuuden arviointiin ja toisaalta henkilökohtaisen työsuorituksen arviointiin. Vuonna 2013 työn vaativuuden arviointiin perustuvan palkkausjärjestelmän piirissä ilmoitti olevansa yksityissektorilla 41 prosenttia palkansaajista. Kunta-alalla vastaava luku oli 47 prosenttia ja valtiolla 91 prosenttia. Henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia sovellettiin vuoden 2013 työolotutkimuksen mukaan yksityisellä sektorilla 36 prosenttiin palkansaajista, kuntasektorilla 33 prosenttiin ja valtiolla 86 prosenttiin palkansaajista.

Valtiosektorin muita korkeammat prosentit johtuvat kattavasti ja järjestelmällisesti toteutetuista palkkausjärjestelmien uudistuksista. Myös kuntasektorilla palkkausjärjestelmiä on kehitetty. Yksityissektorin luvut ovat pysyneet hyvin samalla tasolla kuin aiemmissa työolotutkimuksissa vuosina 2003 ja 2008.

Johtopäätös: *Kattavaa ja luotettavaa tietoa ajan tasalla olevien, kannustavien ja oikeudenmukaisten palkkausjärjestelmien piirissä olevien palkansaajien osuudesta ei ole saatavilla. Vaikka palkkausjärjestelmiä on viime vuosina uusittu ja otettu käyttöön, vaikuttaa siltä, ettei samapalkkaisuusohjelman tavoitetta siitä, että kolme neljäsosaa palkansaajista olisi ajan tasalla olevien, kannustavien ja oikeudenmukaisten palkkausjärjestelmien piirissä vuonna 2015, ole saavutettu.*

Suositus: *Työmarkkinakeskusjärjestöjen tulisi pyrkiä selvittämään samapalkkaisuusohjelman tarkoittamien palkkausjärjestelmien piirissä olevien palkansaajien määrä.*

Suositus: *Samapalkkaisuusohjelmassa tarkoitettujen palkkausjärjestelmien käyttöönottoa tulee edistää asianomaisten työmarkkinajärjestöjen tuella.*

Suositus: *Samapalkkaisuusohjelmassa tarkoitettujen palkkausjärjestelmien vaikutusta naisten ja miesten palkkaerojen kehitykseen tulee edelleen tutkia palkkausjärjestelmien kehittämiskeinojen löytämiseksi.*

Palkkausjärjestelmien toimivuutta tasa-arvon näkökulmasta on tutkittu muun muassa Tasa-arvoa palkkaukseen (TAPAS) tutkimus- ja kehittämishankkeessa (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:18). Siinä keskityttiin kehittämään

työn vaativuuden ja työsuorituksen arviointiin perustuvia palkkausjärjestelmiä samapalkkaisuuden, kannustavuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Hankkeen keskeisin painopiste oli kohdeorganisaatioissa tapahtuvassa kehittämissyhteistyössä. Hankkeen havainnot mahdollistavat samapalkkaisuutta edistävien toimien kohdentamisen juuri niihin organisaatioiden käytäntöihin, jotka jo itsessään ovat tasa-arvoriski tai saattavat muuten haitata samapalkkaisuuden toteuttamista.

Edellä mainitussa hankkeessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että usean palkkausjärjestelmän käyttö saman työnantajan piirissä voi johtaa eri tehtävien ja eri henkilöstöryhmien erilaiseen kohteluun ja näin mahdolliseen syrjintään. Usean järjestelmän ongelman todettiin TAPAS-hankkeessa liittyvän työmarkkinarealismiin ja edunvalvontaan.

Palkkausjärjestelmien uudistamista tehdään paitsi yrityksissä myös sopimusalakohteisesti työehtosopimuksin. Tässä uudistamistyössä tulee ottaa huomioon samapalkkaisuuden toteuttaminen. Työehtosopimukseen perustuvien palkkausjärjestelmien muuttaminen on usein laaja hanke ja sen valmisteluun saatetaan tarvita useampia työehtosopimuskausia. Samoin tällaisten palkkausjärjestelmien toteuttaminen voi viedä aikaa. Käytännössä työehtosopimukseen perustuvien palkkausjärjestelmien uudistaminen vaatii rahaa ja sopimusosapuolet ovat usein olleet valmiita varaamaan osan palkankorotuksiin osoitetusta erästä palkkausjärjestelmän uudistamiseen. Tällaisia varauksia on saatettu tehdä jopa useammalla työehtosopimuskaudella. Lisäksi työnantajan on lähes säännönmukaisesti pitänyt rahallisesti panostaa palkkausjärjestelmän uudistamiseen, jotta se on saatu toteutettua. Palkkausjärjestelmien uudistamistyö on siten hyvin riippuvainen talouden näkymistä ja työehtosopimuskierröksillä käytettävissä olevasta palkankorotusvarasta.

Käytössä olevat palkkausjärjestelmät ovat pääsääntöisesti työpaikka-, henkilöstöryhmä- tai sopimusalakohteisia. Parhaimmillaan ne pystyvät edistämään naisten ja miesten samapalkkaisuutta omalla soveltamisalueellaan. Sen sijaan, niiden avulla ei voida arvioida työn vaativuutta eri aloilla, ammateissa ja tehtävissä kuin kunkin palkkausjärjestelmän piirissä olevien osalta.

Johtopäätös: *Koska käytössä ei ole yleisiä ja kaikille aloille yhteisiä palkkausjärjestelmiä, samapalkkaisuusohjelman tavoite – mahdollistaa työn vaativuuden arviointi yhtenäisten vertailuperusteiden ja tietopohjan avulla nykyistä laajemmin eri ammateissa ja tehtävissä – ei ole toteutunut.*

Vuonna 2011 työmarkkinajärjestöjen tekemään raamisopimukseen kirjattiin samapalkkaisuustavoitteita. Niiden saavuttamiseksi samapalkkaisuusohjelma tarjosi eri sopimusaloille mahdollisuutta tutkimusavusteiseen kehittämistyöhön alan samapalkkaisuuden edistämiseksi ja naisten ja miesten välisten palkkaerojen kaventamiseksi. Tältä pohjalta toteutettiin kaupan alaa ja matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluita koskeva tutkimus- ja kehittämishanke (Tasa-arvon vahvistaminen palkka- ja sopimuspolitiikassa-hankkeen loppuraportti, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:31). Hankkeen johtopäätöksiä olivat muun muassa seuraavat:

1. Tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten velvoittavuutta ja hyödyllisyyttä sukupuolten välisen tasa-arvon arvioimisessa on tarpeen tuoda työpaikoilla aiempaa painokkaammin esille.

2. Palkkausjärjestelmiä tulee uudistaa siten, että ne painottuvat entistä enemmän ammattinimikkeistä riippumattomiin yhteneväisiin tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuviin periaatteisiin.
3. Palkkakartoituksissa riittävä kokonaiskuva sukupuolten palkkauksellisesta tasa-arvosta saadaan vain kaikkia palkaneriä tarkastelemalla.
4. Työehtosopimuksissa määritelty taulukkopalkka ei yksin riitä sukupuolivai-
kutusten arvioimiseen, vaan tarvitaan tietoa erilaisten lisien vaikutuksista su-
kupuolten välisten palkkaerojen kehittymiseen.
5. Kokoaikaisten ja osa-aikaisten palkansaajien tehtävät ovat osin eriytyneet.
Tämä ei tule otetuksi huomioon, jos sukupuolten välisiä palkkaeroja tarkastel-
laan ilman työsuhteen laadun mukaista erottelua. Työsuhteiden laatuun vai-
kuttamalla voidaan vaikuttaa sukupuolten välisiin palkkaeroihin.

Aalto-yliopiston tuotantotalouden laitos toteutti vuosina 2010–2012 Palkkatietämys-
tutkimushankkeen Työsuojelurahaston, Valtion työsuojelurahaston, työmarkkinajär-
jestöjen ja Aalto-yliopiston rahoituksella (Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede ja tek-
nologia 16/2012). Hankkeeseen osallistui noin 5 200 palkansaajaa 20 organisaatiosta
eri toimialoilta niin yksityiseltä kuin julkiselta sektorilta. Hankkeen tuloksena oli, että
palkkatietämyksen taso on Suomessa keskimäärin melko matala. Eri organisaatioiden
ja eri palkkausjärjestelmien välillä on henkilöstön palkkatietämyksessä huomattavia
eroja. Peruspalkkaukseen liittyvät asiat tunnetaan heikoimmin. Erityisesti peruspalk-
kauksen kannustavuuteen liittyvien asioiden tuntemuksessa on paljon parantamisen
varaa. Tutkimuksen mukaan oma esimies on yleensä tärkein palkkaustiedon lähde.

Palkkausjärjestelmien toimivuuden kannalta esimiesten rooli on keskeinen. Aalto-
yliopiston tutkimuksen mukaan palkka-avoimuus lisää selkeästi palkkatietämystä.
Kyselyyn vastanneiden arviot palkka-avoimuudesta vaihtelevat tutkittujen palkkaus-
järjestelmien välillä paljon. Myönteisimmin palkka-avoimuutta arvioivat valtiosekto-
rilla työskentelevät henkilöt. Valtiosektorilla palkkaan liittyvät asiat ovat pääosin
julkisia. Muutenkin organisaatioissa, joissa koko henkilöstö kuuluu saman järjestel-
män piiriin, arvioidaan palkka-asioista viestiminen muita avoimemmaksi. Palkka-
avoimuus on alhaisimmillaan ylempien toimihenkilöiden palkkausjärjestelmien piiris-
sä. Aktiivisuutta palkkaviestinnässä kannattaa parantaa ottaen huomioon omaan orga-
nisaatioon ja palkkausjärjestelmään sopivat käytännöt. Tutkimuksen mukaan palkka-
viestinnän avoimuus lisää palkkatyytyväisyyttä myös silloin, kun se ei edistä palkka-
tietämystä. Kyselyvastausten perusteella tulospalkkaustietämys on paremmalla tasolla
kuin peruspalkkatietämys.

Tutkimuksissa on selvitelty pienten lasten vanhempien todennäköisyyttä olla uusi-
en palkkausjärjestelmien ja tulospalkkioiden piirissä. Kohti samapalkkaisuutta palk-
kausjärjestelmiä kehittämällä -tutkimushankkeen (sosiaali- ja terveysministeriön sel-
vityksiä 2010:25) mukaan työssä hankitun pätevyyden ja erilaisten palkanlisien –
erityisesti tulospalkkioiden – merkityksen kasvu palkanmuodostuksessa ovat korosta-
neet perhetilanteen vaikutusta sukupuolten välisten palkkaerojen kehittymiseen. Tut-
kimuksen mukaan yksityisellä sektorilla naisilla, joiden nuorin lapsi on 3–6-vuotias,
on vastaavan ikäisten lasten isiä alhaisempi todennäköisyys olla sellaisten palkkaus-
järjestelmien piirissä, jotka perustuvat työn vaativuuden arviointiin tai joiden osana
on tulospalkkausjärjestelmä. Tutkimus osoitti, että kunta- ja valtiosektorilla uudet
palkkausjärjestelmät eivät näyttäneet olevan samalla tavalla suoraan yhteydessä per-
hetilanteeseen kuin yksityisellä sektorilla. On todennäköistä, että samat seikat, jotka

vaikuttavat naisten ja miesten palkkaeroihin yleisellä tasolla, ovat vaikuttamassa myös tässä tapauksessa. Naisten pidemmät urakatko sekä voimakas eriytyminen työtehtävä-, ammatti- ja toimialatasolla selittävät merkittävän osan naisten ja miesten keskimääräisistä palkkaeroista ja on syytä epäillä, että näin on myös uusien palkkausjärjestelmien kohdalla.

Johtopäätös: *Palkkatietämys on Suomessa matalalla tasolla. Tämä vaikuttaa myös palkkausjärjestelmien toimivuuteen.*

Suositus: *Työmarkkinaosapuolten ja työpaikoilla työnantajan ja henkilöstön edustajien tulee huolehtia siitä, että henkilöstö, johon palkkausjärjestelmää sovelletaan, on tietoinen sovellettavasta palkkausjärjestelmästä ja sen perusteista.*

4.2 SEGREGAATIO JA NAISTEN URAKEHITYS

Tavoitteet: a) Työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen yhteistoimin kehitetään perus- ja ammatillisen koulutuksen ja työn sisältöjä ja urakehityksen mahdollisuuksia siten, että tyypillisesti nais- ja miesvaltaisilla aloilla saadaan aikaan molempien kannalta vetovoimaisempi ympäristö; b) segregatio vähenee niin, että tasa-ammateissa (naisia/miehiä 40–59 prosenttia ammatissa työskentelevistä) toimivien osuus olisi vuonna 2015 vähintään 17 prosenttia kaikista palkansaajista.

Tasa-ammatti määritellään siten, että naisia/miehiä on 40–59 prosenttia kaikista ammatissa työskentelevistä. Segregaatiota tarkastellaan sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Horisontaalisella segregatiolla tarkoitetaan naisten ja miesten sijoittumista eri aloille ja eri tehtäviin. Vertikaalisella segregatiolla tarkoitetaan hierarkkisia seikkoja kuten urakehitystä ja asemaa työyhteisössä.

4.2.1 Horisontaalinen segregatio

Samapalkkaisuusohjelmassa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys 2007:11) todetaan: ”On todennäköistä, että ammatillisen suuntautumisen sukupuoliero muuttuu tulevaisuudessakin vain hitaasti”. Tilastoaineisto on tukenut tätä koko ohjelmakauden ajan. Viimeisin kattava tilasto on vuodelta 2012.

Muutos tasa-ammateissa olevien osuudessa on ollut lähes olematon vuodesta 2004 vuoteen 2012 (Taulukko 3):

Taulukko 3. Tasa-ammateissa (naisia/miehiä 40–59 prosenttia) työskentelevien osuus kaikista palkansaaajista, prosenttia.

Vuosi	Kaikki palkansaaajat, lkm	Miehet/naiset tasa-ammateissa, lkm	Tasa-ammateissa työskentelevien osuus, %
2004	2 026 159	274 080	13,53
2006	2 074 629	273 477	13,18
2008	2 137 027	290 326	13,59
2010	2 085 779	264 819	12,70
2012	2 091 030	273 496	13,08

Lähde: Työssäkäyntitilasto, Tilastokeskus.

Vertailukelpoisen, käytävissä olevan tilastoaineiston perusteella tasa-ammateissa olevien osuus ei ole kasvanut tarkastelujakson 2004–2012 aikana. Päinvastoin, tasa-ammattien määrä on hienoisesti vähentynyt. Edellisessä samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa 2007–2010 todettiin, että samapalkkaisuusohjelman silloinen 20 prosentin tavoite on perustunut virheelliseen arvioon lähtötilanteesta. Tämän vuoksi segregaatian lieventämistavoite tasa-ammattien osalta muutettiin vuoden 2011 lopulla vastaamaan nykytilastointia ja tavoitteeksi asetettiin, että tasa-ammateissa toimivien osuus olisi vuonna 2015 vähintään 17 prosenttia kaikista palkansaaajista.

Segregaation lieventämistavoitteen saavuttamisessa ei ole kuitenkaan edetty. Miesten ja naisten työskentely eri aloilla, ammateissa ja tehtävissä sekä sukupuolten epätasapaino johto- ja esimiestehtävissä selittävät merkittävän osan naisten ja miesten palkkaeroista. Työelämän segregatiota voidaan lieventää muun muassa työpaikkojen tasa-arvosuunnittelulla ja rekrytointikäytännöillä sekä työelämän kehittämistoimilla. Tämän lisäksi segregatiota on lievennettävä jo opetuksessa, kasvatuksessa, oppilaan- ja opinto-ohjauksessa ja oppilaitosten toimintakulttuurissa.

Tässä samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa voidaan perustellusti viitata edellisessä ohjelman kokonaisarvioinnissa 2007–2010 esitettyyn analyysiin segregatiosta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tällöin todettiin, että segregaatian ominaispiirteet ovat vakiintuneita tarkasteltaessa erityyppisiä koulutusaloja ja niiden valintaa. Nämä valinnat heijastuvat aikanaan myös ammatteihin ja toimialoihin. Ammattiin johtavan koulutuksen saanut henkilö ei helposti vaihda ammattia tai ammattialaansa muuksi, vaikka saatavilla olevat taloudelliset edut olisivat paremmat kuin omassa ammatissa. Edelleen miehet kouluttautuvat tekniikan ja liikenteen aloille ja naiset sosiaali-, terveys- ja liikunta-aloille.

Vaikuttaa siltä, että naiset hakeutuvat jossakin määrin perinteisille miesten aloille, mutta miesten hakeutuminen tyypillisille naisten aloille on korkeamman kynnyksen takana, vaikka sitä jossakin määrin esiintyy. Edellisessä kokonaisarviossa pidettiin mielenkiintoisena selvittää segregaatian kehitystä erikseen naisenemmistöisten ja miesenemmistöisten alojen osalta ja arvioida kehityksen hyviä ja huonoja puolia alakohtaisesti. Keskimääräisellä kaikkia aloja koskevalla segregatioluvulla ei ole kovin suurta merkitystä ilman tarkempaa alakohtaista tarkastelua.

Koulutusta ja ammattia koskevien valintojen perusteet syntyvät pitkän ajan kuluessa ja osittain jo varhaislapsuudessa. Käsitykset niin kutsutuista naisten töistä ja miesten töistä muokkautuvat varhain. Saattaa olla niin, että kodin ja perheen vaikutus lapselle muodostuneeseen käsitykseen tasa-arvosta on pitkävaikutteinen ja kantaa läpi elämän. Tämä ei kuitenkaan vähennä kaikkien segregaatian lieventämiseksi tehtävien

toimenpiteiden tarpeellisuutta. Tasa-arvon toteuttaminen vaatii kaikkien toimijoiden – julkisen hallinnon, koulun, työpaikkojen ja työmarkkinajärjestöjen – yhteisiä sekä kunkin omia toimenpiteitä omilla sektoreillaan.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman (22.6.2011) mukaan kolmikantaista samapalkkaisuusohjelmaa jatketaan ja tarvittavien toimenpiteiden täsmentämiseksi käynnistetään kaksi laaja-alaista tutkimushanketta. Niistä ensimmäisessä selvitetään työelämän rakennemuutosten ja muuttuvien työelämätarpeiden vaikutuksia molempien sukupuolten työllisyyteen, työmarkkina-asemaan, työmarkkinoille kiinnittymiseen, urakehitykseen, työssä jatkamiseen ja hoitovastuun jakautumiseen. Toinen hanke koskee sukupuoliennakkoluulojen ja -odotusten vaikutusta koulutus- ja uravalintoihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti edellä mainitun hallitusohjelmahankkeen Työelämän muutosten vaikutukset naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja palkkaukseen 2013–2014 (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja julkaisuja 2015:15). Sen sijaan hallitusohjelmaan perustuva sukupuoliennakkoluulojen ja -odotusten vaikutusta koulutus- ja uravalintoihin koskeva opetus- ja kulttuuriministeriön hanke ei ole toteutunut.

Tutkimushanke, jonka toteuttivat Palkansaajien tutkimuslaitos, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ja Tilastokeskus, selvitti ammatillisten rakenteiden, taloudellisten suhdanteiden ja työtehtävien muuttumisen sekä työsuhdetyypin vaikutuksia naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja palkka-eroon. Tutkimuksen mukaan työelämän rakennemuutokset eivät ole kaventaneet naisten ja miesten palkkaeroja. Myös ammatillinen eriytyminen on pysynyt edelleen hyvin voimakkaana, vaikka ammattirakenteessa on tapahtunut muutoksia. Samapalkkaisuuden kannalta huolestuttavinta on se, että vaikka naispalkansaajien koulutustaso on selvästi noussut enemmän kuin miehillä, ei tämä ole tukenut nuorten naisten urakehitystä tai palkkauksen tasa-arvoa.

Tasa-arvolakia on muutettu vuoden 2015 alussa niin, että tasa-arvosuunnitteluelvoitetta sovelletaan myös perusopetuslaissa tarkoitettuihin opetuksen järjestäjiin ja kouluihin. Koulutuksen järjestäjät vastaavat siitä, että perusopetusta tarjoavat oppilaitokset tekevät lain edellyttämät toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat. Laadintavelvoitteen puuttumista perusopetusta tarjoavista oppilaitoksista pidettiin ongelmallisenä edellisessä samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa.

Opetus- ja koulutussektori on kokonaisuudessaan keskeisessä asemassa pyrittäessä segregaaation lieventämiseen ja tasa-ammattien suhteellisen osuuden kasvattamiseen kaikista palkansaajista. Tämä koskee laajasti opiskelijoiden koko elämänkaarta ja oppimista alkaen varhaiskasvatuksesta yliopistojen perus- ja täydennyskoulutukseen sekä aikuiskoulutukseen. Opetushallitus on joulukuussa 2014 hyväksynyt uudet perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Niissä on otettu sukupuolten välinen tasa-arvo, sukupuolen moninaisuus, sukupuolistereotyyppien poistaminen sekä sukupuolittuneiden oppiaine- ja uravalintojen kyseenalaistaminen osaksi koulutuksen arvopohjaa ja toimintakulttuuria. Lisäksi nämä asiat heijastuvat perusopetuksen tukimateriaaliin, Opetushallituksen ohjaukseen ja opetukseen paikallisten opetussuunnitelmien teossa.

Sukupuoli- ja segregaaation lieventämisenäkökulmat ovat sisältyneet useisiin opettajankoulutuksen kehittämishankkeisiin jo pitkään, mutta uusia hankkeita ei ole käynnistetty 2010–2014. On huomattava, että korkeakoulut päättävät itsenäisesti opettajankoulutuksen sisällöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti laajan viestintäkampanjan ”Puhutaan palkoista” vuosina 2013 ja 2014. Kampanjan tavoitteena oli lisätä palkkatietämystä ja rohkaista työntekijöitä, työnantajia ja työmarkkinajärjestöjä keskustelemaan avoimesti palkkakysymyksistä ja tarvittaessa ryhtymään toimiin perusteettomien palkkaerojen korjaamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamassa Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja valtavirtaistaminen (Valtava) -kehittämishjelmassa selvitettiin sukupuolinäkökulman huomioon ottamista työ- ja elinkeinotoimistojen palveluissa. Lisäksi kehittämishjelma toteutti viestintäkampanjan ennakkoluulottomista uravalinnoista syksyllä 2014. Kampanjan tarkoituksena oli saada aikaan keskustelua ”naisten ja miesten töistä” sekä sukupuoliin liitetystä stereotyyppioista ammatin ja uran valinnassa. Kohderyhminä olivat yhdeksäsluokkalaiset ja lukiolaiset sekä heidän vanhempansa, opinto-ohjaajat ja opettajat.

Johtopäätös: *Samapalkkaisuusohjelman tavoitetta siitä, että tasa-ammateissa työskentelevien osuus kaikista palkansaaajista olisi vuonna 2015 vähintään 17 prosenttia, ei ole saavutettu.*

Suositus: *Samapalkkaisuusohjelmaa mahdollisesti jatkettaessa tulisi ohjelman tavoitetta arvioida ottaen huomioon aiemmilla ohjelmajaksoilla segregaatiossa tapahtunut kehitys tai sen olemattomuus.*

Suositus: *Segregaation lieventämiseen liittyviä hankkeita tulee jatkaa kolmikantaisesti.*

Suositus: *Edelleen on syytä selvittää eri tieteenalojen yhteistyönä mahdollisimman kattavasti sekä näkyvän että piilovaikutteisen sukupuoleen perustuvan stereotyyppisen informaation määrä ja vaikutus ihmisiin heidän eri elämäntilanteissaan.*

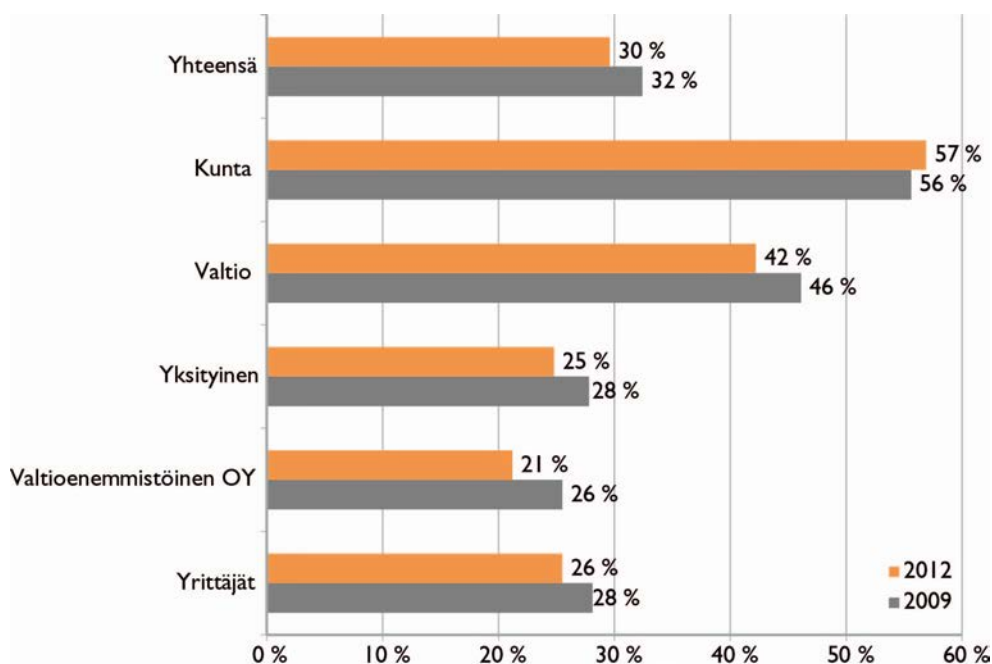
Suositus: *Segregaation lieventämiseen tähtäävää tiedotusta ja informaatiota tulee jakaa kaikin käytettävissä olevin tavoin sosiaalisen median mahdollisuuksia unohtamatta.*

Suositus: *Toteutetaan sukupuoliennakkoluulojen ja -odotusten vaikutusta koulutus- ja uravalintoihin selvittävä tutkimushanke.*

4.2.2 Vertikaalinen segregaatio

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

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan naisten osuus johtotehtävissä on hieman laskenut: 32 prosentista 30 prosenttiin vuosien 2009 ja 2012 välillä. Työssäkäyntitilaston ammattitiedot perustuvat työnantajan ilmoittamaan tietoon. Naisten osuus johtotehtävissä tuntuu pysytelleen varsin samanlaisena kuin mitä se oli edellisessä samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa 2007–2010. Samapalkkaisuusohjelman tavoitteen toteutumisen kannalta tilanne on samankaltainen, eikä tavoitteessa ole edetty.

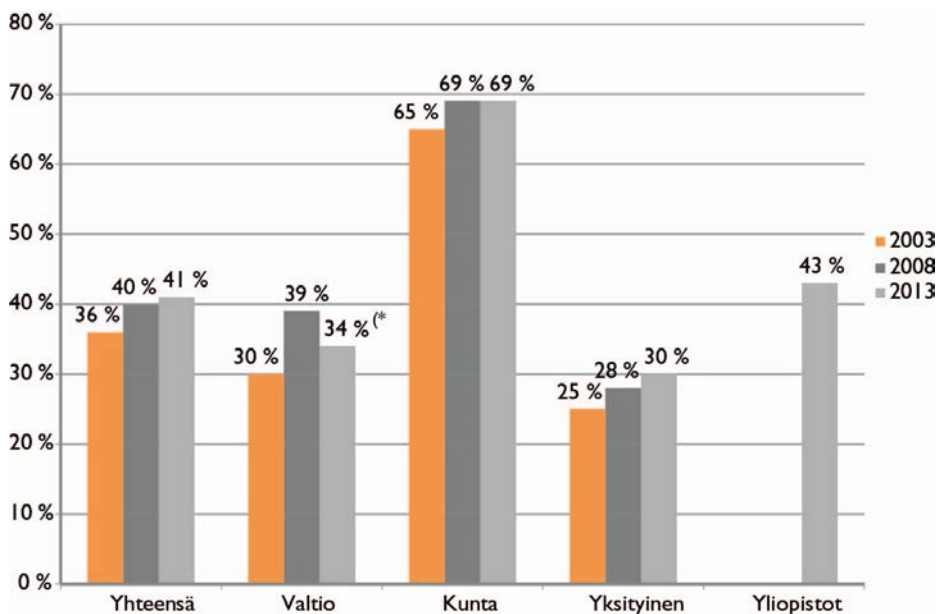


Kuva 2. Naisten osuus johtajista 2009 & 2012, prosenttia.

Virallisen ammattiluokituksen pääluokka 1 Johtajat kattaa henkilöt, joiden pääasiallinen työtehtävä on ollut johtaminen. On otettava huomioon, että vuoden 2009 tilastoinnin jälkeen osa johtajista on määritelty muun muassa erityisasiantuntijan ammatteihin. Toiseksi yliopistojen henkilökunta sisältyy tässä vielä valtiosektoriin.

Lähde: Työssäkäyntitilasto, Tilastokeskus.

Johtotehtävien ohella naisia toimii esimiestehtävissä työuransa edetessä. Tätä on selvitetty Tilastokeskuksen työolotutkimuksissa. Niiden mukaan naisten osuus esimiestehtävissä on hiljalleen kasvanut.



Kuva 3. Nainen esimiehenä. Palkansaajat, joiden esimies on nainen, työnantajasektorin mukaan 2003, 2008 ja 2013, prosenttia.

^(*) Luku ei sisällä yliopistoja 2013.

Lähde: Työolotutkimukset 2003, 2008 ja 2013, Tilastokeskus. On otettava huomioon, että vuonna 2013 yliopistot eivät enää ole mukana valtion luvuissa toisin kuin vuosina 2003 ja 2008.

Euroopan sosiaalirahaston ja sosiaali- ja terveysministeriön rahoittama, Svenska Handelshögskolanin koordinoima NaisUrat-hanke käynnistyi keväällä 2013 ja hankkeen loppuraportti ”Tasa-arvon mahdollisuuksia avaamassa” julkistettiin tammikuussa 2015. Hanke oli osa samapalkkaisuusohjelmaa. Se tuki toimihenkilönaisten sekä asiantuntija- ja keskijohdon tehtävissä toimivien naisten pääsyä vaativampiin tehtäviin. Kehittämistyön avulla hankkeessa pyrittiin löytämään naisten urien esteitä ja mallintamaan, miten toimimalla mahdollistettaisiin naisten eteneminen entistä vaativampiin tehtäviin.

Naisten uralla etenemiseen liittyy kiinteästi se tosiasia, että naiset ovat nykyään koulutetumpia kuin miehet. Tämä seikka ei kuitenkaan automaattisesti ole johtanut urakehitykseen ja palkkatasa-arvon etenemiseen. Siihen on monia syitä, eikä asia ole yksiselitteinen. Esimerkiksi naisvaltaisella opetuslalla on toisinaan ollut havaittavissa, että naiset eivät välttämättä hakeudu esimiestehtäviin tai sellaiseen koulutukseen, joka mahdollistaisi uralla etenemisen. He saattavat asettavaa etusijalle tärkeänä ja mielekkäänä pitämänsä perusopetustehtävien hoitamisen. Epäilemättä myös perhevelvoitteiden hoitaminen vaikuttaa valintoihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Euroopan unionin Progress-ohjelman rahoittama kaksivuotinen Tasa-arvoa johtajien urakehitykseen (TASURI) -hanke käynnistyi marraskuussa 2013. Hankkeessa selvitetään keinoja tuottaa säännöllisesti sukupuolen mukaan eriteltyjä tilastoja yritysten ylimmästä johdosta sekä tuotetaan tilastollinen selvitys. Lisäksi kesällä 2015 julkaistaan tutkimusraportti ylimmän johdon rekrytointikäytännöistä, joka sisältää suositukset pörssiyrityksille, valtio-omisteisille yhtiöille ja suorahakuyrityksille sukupuolten tasa-arvon huomioon ottamiseksi.

Valtion työmarkkinalaitos antoi vuonna 2009 suosituksen naisten urakehityksen edistämiseksi valtionhallinnossa. Valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion pääsopijajärjestöjen välinen tasa-arvoryhmä kokoaa ja tarkastelee valtiosektorilla tietoja, jotka kuvaavat samapalkkaisuutta, naisten ja miesten sijoittumista erilaisiin tehtäviin, urakehitystä ja muuta tasa-arvon tilaa. Valtiohallinnon naisjohtajaverkosto on jatkanut toimintaansa. Se kokoaa yhteen johto- ja esimiestehtävissä valtionhallinnossa työskenteleviä naisia.

Suomalaisissa pörssiyrityksissä naisten osuus on noussut kaikkien yhtiöiden hallituksissa vuoden 2008 keskimäärin 12 prosentista vuoden 2014 23 prosenttiin, suurissa pörssiyrityksien hallituksissa naisten osuus oli vuonna 2014 noin 30 prosenttia ja valtiolenemmistöisissä pörssiyrityksissä noin 40 prosenttia. Tähän on merkittävästi vaikuttanut hallituksen valtio-omisteisia yhtiöitä koskevat tasa-arvotavoitteet, valtion omistajapolitiikka ja pörssiyrityksien itsesääntely. Valtiolenemmistöisten pörssiyrityksien hallituksissa naisten osuudet ovat olleet korkeammalla tasolla hallituksen vuodesta 2004 lähtien asettamien, valtio-omisteisia yhtiöitä koskevien tasa-arvotavoitteiden vuoksi.

Viime vuosina tasa-arvokehitys on hidastunut suurissa ja keskisuurissa pörssiyrityksissä. Tällä hetkellä pörssiyrityksien toimitusjohtajina toimii Suomessa vain kaksi naista. Tämän on arveltu johtuvan muun muassa seuraavista syistä: 1) yksi yleisistä hallitusjäsenien valintaperusteista on henkilön kokemus toimitusjohtajana toimimisesta tai liiketoimintayksikön johtamisesta – tehtävistä, joissa toimii suomalaisissa pörssiyrityksissä vain noin 40 naista, ja 2) naisia ei juuri ole listautumista harkitsevien pienien kasvuyhtiöiden liiketoimintajohdossa taikka omistajina.

Valtioneuvosto teki 19.2.2015 periaatepäätöksen sukupuolisen edustuksen toteutumisesta pörssiyrityksien hallituksissa. Tässä tarkoituksessa hallitus asettaa tavoitteeksi muun muassa, että suurissa ja keskisuurissa pörssiyrityksissä naisia ja miehiä on vähintään 40

prosenttia hallituksen jäsenistä 1.1.2020 mennessä. Tavoitteen piiriin kuuluu vuoden 2015 alussa noin puolet kaikista pörssiyrityksistä. Yhtiöiden tulee viimeistään 30.6.2016 asettaa ja julkistaa yhtiökohtainen tavoite tasapuolisen edustuksen saavuttamisesta.

Johtopäätös: *Naisten osuus johtotehtävissä ei ole kasvanut viime vuosina. Tämän vuoksi saattaa osoittautua epärealistiseksi saavuttaa samapalkkaisuusohjelman tavoite siitä, että naisten osuus johtotehtävissä olisi keskimäärin puolet vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteen toteutumisen kannalta on olennaista, miten naisten pääsy vaativampiin työtehtäviin ja esimiestehtäviin etenee. Tavoitteessa tulisi olla liikkumavaraa, jotta se olisi mahdollista saavuttaa. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteessa, joka koskee pörssiyrityksien hallitusjäsenien sukupuolijakaumaa, on tarvittavaa joustovaraa.*

Johtopäätös: *Hitaasti muuttuva horisontaalinen segregatio jarruttaa naisjohtajien rekrytointiedellytyksiä erityisesti miesvaltaisilla aloilla ja hidastaa tavoitteen saavuttamista. Samat toimenpiteet, jotka vaikuttavat segregatiota lieventävästi edistävät pääsääntöisesti myös naisten uramahdollisuuksia.*

Suositus: *Soveltuvien osin samat suositukset kuin horisontaalisen segregatiion lieventämisen yhteydessä. Naisten työuraa tulee edistää ja taata mahdollisuus siirtyä vaativampiin tehtäviin. Esimiestehtävien lisääntymisen myötä myös naisten osuus johtotehtävissä voi kasvaa.*

4.3 MÄÄRÄAIKAISTYÖ

Tavoitteena on edelleen vaikuttaa siihen, että määräaikaisten palvelussuhteiden käytöstä aiheutuvat, ura- ja palkkakehitystä hidastavat tekijät asteittain poistuvat.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien naisten ja miesten suhteelliset osuudet ovat 2000-luvulla pysyneet samalla tasolla. Vaikuttaa siltä, etteivät talouden suhdanteet tai edes työelämän rakennemuutokset ole vaikuttaneet määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöön.

Taulukko 4. Määräaikaisten osuus palkansaajista 2004–2014, prosenttia.

Vuosi	Naiset, %	Miehet, %	Yhteensä, %
2004	19,6	12,7	16,2
2005	20,0	12,9	16,5
2006	20,0	12,7	16,4
2007	19,4	12,4	16,0
2008	18,8	11,3	15,1
2009	18,4	10,6	14,6
2010	18,6	12,5	15,6
2011	18,5	12,8	15,7
2012	18,4	12,8	15,7
2013	18,4	12,5	15,5
2014	18,5	12,6	15,6

Luvut sisältävät sekä määräaikaiset osa-aikatyön että koko-aikatyön tekijät.
Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.

Sektorikohtaiset erot määräaikaisten palvelussuhteiden osuuksissa ovat Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan huomattavia. Määräaikaisten palvelussuhteiden osuudet miehillä ja naisilla eri sektoreilla ovat pysyneet vuosien 2011 ja 2013 välillä lähes ennallaan. Julkisella sektorilla määräaikaisten osuudet ovat suuremmat kuin yksityisellä sektorilla. (Taulukko 5.)

Taulukko 5. Määräaikaisten palvelussuhteiden osuus eri sektoreiden palkansaajilla vuosina 2011 ja 2013, prosenttia.

	Naiset, %		Miehet, %	
	2011	2013	2011	2013
Yksityinen	15,1	14,8	10,6	10,1
Julkinen sektori	22,7	22,9	22,3	22,9
Valtio	24,2	24,6	22,5	24,4
Kunta	22,4	22,6	22,2	22,0
Työnantajasektorit yhteensä	18,5	18,4	12,8	12,5

Luvut sisältävät sekä määräaikaiset osa-aikatyön että kokoaikatyön tekijät.

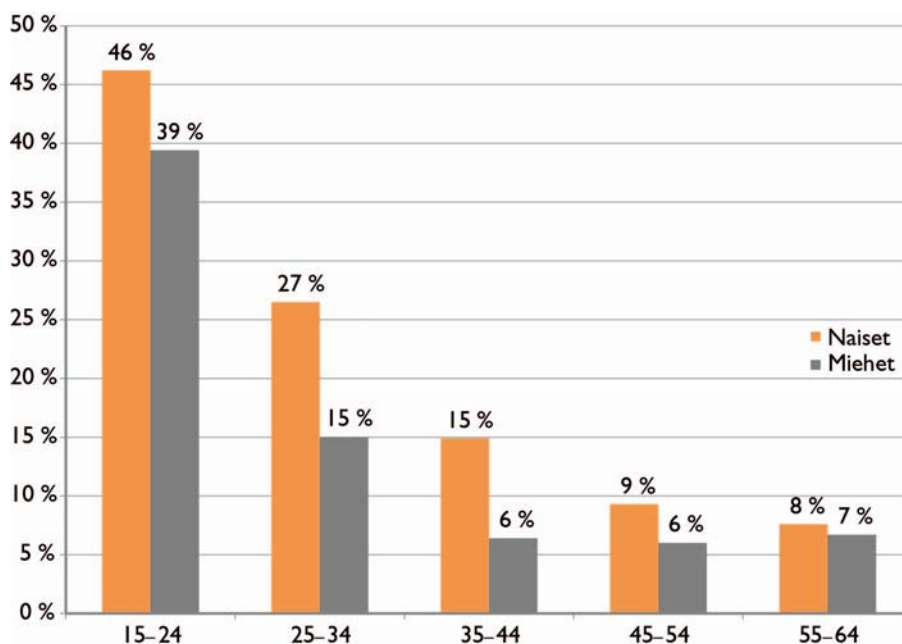
Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.

Sukupuolten erot yksityisen sektorin sisälläkin ovat edelleen eri aloilla huomattavat kuten jo samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa 2007–2010 todettiin. Kun merkittävä osa määräaikaisuuksista perustuu sijaisuuksiin, perhevapaiden käytön painottumisen vuoksi on selvää, että naisemmistöisillä aloilla määräaikaisten käyttö on miesemmistöisiä aloja yleisempää. Lisäksi käytettävissä olevat tilastot osoittavat, että määräaikaiset palvelussuhteet ovat selvästi yleisempiä alle 25-vuotiaiden palkansaajien ryhmissä kuin tätä vanhemmilla palkansaajilla. Sama piirre koskee sekä miehiä että naisia.

Taulukko 6. Määräaikaisten osuus kaikista palkansaajista ikäryhmittäin vuonna 2013, prosenttia. Luvut sisältävät sekä määräaikaiset osa-aikatyön että kokoaikatyön tekijät.

Ikäryhmä	Naiset	Miehet	Yhteensä
15–24	46,2	39,4	43,1
25–34	26,5	15,0	20,2
35–44	14,9	6,4	10,6
45–54	9,3	6,0	7,8
55–64	7,6	6,7	7,2

Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.



Kuva 4. Määräaikaisten osuus kaikista palkansaajista ikäryhmittäin vuonna 2013, prosenttia. Luvut sisältävät sekä määräaikaiset osa-aikatyön että kokoaikatyön tekijät. Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.

Määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöön on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota. Perusteettomia määräaikaisuuksia on pyritty karsimaan paitsi lainsäädäntötoimin mutta myös työmarkkinajärjestöjen tekemien työehtosopimusten avulla.

Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittänyt työ- ja elinkeinoministeriön niin kutsuttu Trendityöryhmä (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 2/2015) on selvittänyt työmarkkinoiden ja yritystoiminnan muutostrendejä ja rakennemuutoksia sekä arvioinut niiden vaikutuksia työn tekemisen muotoihin, työvoiman käyttötapoihin ja työaikakysymyksiin. Kysymyksiä tarkasteltiin myös sukupuolten näkökulmasta. Työryhmän työhön liittyen selvitettiin osa-aika- ja vuokratyötä, nollatyösopimuksia ja määräaikaisia työsuhteita. Määräaikaisten työsuhteiden osalta todettiin suomalaisena piirteenä niiden käytön sukupuolittuneisuus ja määräaikaisten työsuhteiden yleisyys perheenperustamisikässä olevilla naisilla.

Määräaikaisessa palvelussuhteessa työskenteleviä kutsutaan usein yhdessä osa-aikatyötä ja vuokratyötä tekevien sekä nollatyösopimuksen piirissä olevien kanssa epätyypillisessä työsuhteessa työskenteleviksi. Joissakin tilanteissa ja erityisesti, kun työtä joudutaan tekemään vastentahtoisesti, näihin työnteon muotoihin on katsottu liittyvän tasa-arvon kannalta ja naisten urakehityksen kannalta negatiivisia vaikutuksia.

Johtopäätökset: Määräaikaisten palvelussuhteiden käyttö on pysynyt vakiintuneella tasolla. Nuorilla, alle 25-vuotiailla työntekijöillä, on muita työntekijöitä enemmän määräaikaisia palvelussuhteita. Määräaikaisten palvelussuhteiden käyttö on yleistä ja sukupuolittunutta perheenperustamisikässä olevilla naisilla. Niiden käyttö on tarpeellista muun muassa perhevapaisiin liittyvien sijaisuuksien hoitamiseksi.

Suositus: Soveltuvin osin voidaan antaa samat suositukset kuin horisontaalisen segregaaation lieventämisen yhteydessä.

4.4 PALKKA- JA SOPIMUSPOLITIikka

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

Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan (TUKUSETO) selvitystä samapalkkaisuuden edistämisestä työehtosopimuksin ja arvioita työmarkkinoiden sopimuskorotusten vaikutuksista naisten ja miesten palkkaeroon on käsitelty edellä luvussa 3. Tältä osin viitataan aikaisemmin todettuun.

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat vuonna 2011 uudistaneet työ- ja virkaehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointia koskevan suosituksensa. Sukupuolivaikutusten arvioinnilla (niin kutsutulla suvauksella) tarkoitetaan toimenpiteiden, hankkeiden tai määräysten arvioimista siltä kannalta, miten ne vaikuttavat kumpaankin sukupuoleen. Arvioinnilla pyritään estämään sekä välitön että välillinen syrjintä. Valtiolla ja kuntasektorilla näitä arviointeja on tehty laajasti. Myös yksityisellä sektorilla arviointia on tehty samoin kuin erilaisia yhteenvedoja työehtosopimusten kirjauksista. Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta on edellä mainitussa selvityksessään kuvannut esimerkein eri alojen työehtosopimuksissa olevia sopimusmääräyksiä sukupuolivaikutusten arviointitarkasteluista. Kattavaa selvitystä sukupuolivaikutusten arviointitoiminnan laajuudesta ja sisällöstä ei ole käytettävissä.

Palkka- ja sopimuspolitiikkaa koskeva samapalkkaisuusohjelman osatavoitteen toteuttaminen on pääasiassa työmarkkinajärjestöjen tehtävä. Työehtosopimusten palkankorotusratkaisut ja niiden toteuttamistapa yhdessä muiden työehtosopimusmääräysten kanssa ovat tällöin keskeisessä asemassa. Kuten aiemmin luvussa 3 on todettu, työehtosopimuksin voidaan toimia samapalkkaisuusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi lähinnä silloin, kun taloudellinen tilanne mahdollistaa palkankorotukset ja työelämän laadullisen kehittämisen.

Viime vuosina tehtyjen työmarkkinaratkaisujen kustannuksia nostavat tasot ovat olleet maltillisia tai äärimaltillisia kuten viimeisen, syksyllä 2013 tehdyn, työllisyys- ja kasvusopimuksen pohjalta tehdyt työehtosopimukset. Palkankorotuksiin käytettävissä olleen pienen liikkumavaran johdosta palkkaerojen kaventuminen on viime vuosina hidastunut.

Samapalkkaisuusohjelman tavoitteen kannalta toivottavinta olisi, että taloudellinen kehitys olisi vakaata ja suomalaisten tuotteiden ja yritysten kansainvälinen kilpailukyky olisi kunnossa. Tällöin saattaisi olla mahdollisuuksia sellaisiin palkankorotuksiin ja sopimusratkaisuihin, joilla voidaan edistää samapalkkaisuutta.

Suomalainen työmarkkinajärjestelmä on osoittanut joustavuutensa monella tavalla, vaikkakin sitä on myös kritisoitu jäähmydestä. Taloustilanteen dramaattisesti heikennyttyä, tekivät työmarkkinakeskusjärjestöt yhdessä hallituksen kanssa raamisopimuksen syksyllä 2011, huolimatta siitä, että muutamaa vuotta aiemmin oli varsin voimakkaasti puhuttu työehtosopimuksia tehtävän korkeintaan alakohtaisesti liittotasolla. Samantapaisesti myös syksyllä 2013 tehtiin työllisyys- ja kasvusopimus, ja sen pohjalta varsin kattavasti alakohtaiset työehtosopimukset. Näiden keskitettyjen ratkaisujen taustalla on ollut työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen yhteinen kuva Suomen taloudesta ja sen kehitysnäkymistä.

On syytä ottaa huomioon, ettei Suomessa ole työmarkkinaosapuolten välillä yhteisesti sovittua tai muuten määriteltyä menettelytapaa siitä, miten työehtosopimuskierron toteutetaan. Karkeasti kuvaillen voi todeta, että työehtosopimusosapuolet valmistautuvat tuleviin sopimusneuvotteluihin omista lähtökohdistaan ja omien laskelmiensa ja tunnuslukujen avulla. Tosin työmarkkinaosapuolet ovat mukana Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnassa, jossa talouden ennusteita ja tunnuslukuja käsitellään, mutta niihin ei ole etukäteen sitouduttu. Yhteisesti ei ole myöskään sitouduttu siihen, että palkankorotusten tason määrittelyssä tulisi pitäytyä vientialojen kilpailukyyn osoittamalla tasolla.

Jotta työmarkkinaratkaisulla voitaisiin tukea talouskasvua ja yhteiskunnan kehitystä, työehtosopimusten neuvottelujärjestelmää tulisi kehittää. Tosiasia on, että kaikki toimialat tarvitsevat toisiaan. Suomessa ei ole yhtään vientiyritystä tai vientialaa, joka ei tarvitsisi yhteiskunnan muuta julkista ja yksityistä infrastruktuuria. Tosiasia on myös se, että niin julkiset kuin yksityiset palvelut ovat riippuvaisia vientisektorin yhteiskunnalle tuomasta hyvinvoinnista. Näin ollen kaikkien työmarkkinaosapuolten yhteinen etu on, että vientialat ovat kilpailukykyisiä.

Suomessa tarvitaan tiekartta sille, miten työehtosopimuskierrokset toteutetaan. Tulisi etukäteen määrittellä, miten ja mitä tunnuslukuja käyttäen selvitetään sopimuskierroksella käytettävissä oleva sopimusten kustannuksia nostava vara. Vientialojen kilpailukyyn tulee olla tässä määrittelyssä keskeisessä asemassa. Koska kaikki alat tarvitsevat toisiaan ja ovat toisistaan riippuvaisia, tulisi työmarkkinoiden olla laajasti edustettuina tässä työssä, palveluja ja julkista sektoria unohtamatta. Tämän jälkeen keskeinen kysymys ei enää olisi se, missä muodossa työehtosopimuskierron toteutetaan, eli onko se keskitetty vai liittokohtainen. Jos sopimusten kustannuksia korottavasta tasosta on yhteinen näkemys, on se toteutettavissa monella tavalla.

Viime vuosina tehdyissä työehtosopimuksissa sovitut palkankorotukset on usein jaettu yleiskorotukseen ja erilaisiin paikallisiin eriin. Korotukset ovat olleet sekä prosentti- että euromääräisiä. Koska naisten osuus on matalapalkkaisissa tehtävissä suurempi kuin miesten, ovat euromääräiset palkankorotukset olleet samapalkkaisuustavoitetta edistäviä. Eri aloilla on ollut erilaisia sopimusmääräyksiä palkankorotusten paikallisten erien jakamisesta. Paikallisia eria on käytetty esimerkiksi palkkakartoitusta hyödyntämällä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen. Esimerkiksi valtiolla kevään 2012 virastoerä tuli suunnata siten, että sillä edistetään tuloksellisuutta ja kilpailukykyä osaavasta työvoimasta sekä parannetaan naisten ja miesten palkkatasa-arvoa.

Samapalkkaisuusohjelman kannalta huomattavaa on, että työehtosopimukset koskevat pääsääntöisesti eri sopimus- ja toimialoja kerrallaan. Työehtosopimusten soveltamisalat määrittelevät niiden rajat, eikä eri toimialoja säädellä yhdellä työehtosopimuksella. Tulopoliittiset ratkaisut ovat sisältäneet kaikkia aloja koskevia elementtejä, mutta niidenkin toteuttaminen on tapahtunut viime kädessä alakohtaisin työehtosopimuksin. Näin ollen työehtosopimuksella voidaan vaikuttaa vain sen soveltamisalalla vallitsevaan tilanteeseen myös palkkatasa-arvoa koskevissa asioissa.

Kuntatyönantajat ovat laskeneet, että naisten ja miesten palkkaero pienenee kunta-alalla laskennallisesti viisi prosenttiyksikköä vuoteen 2025 mennessä, jos miesten säännöllisen työajan ansiot pidettäisiin ennallaan ja naisten säännöllisen työajan ansiota korotettaisiin joka vuosi keskimäärin 0,6 prosenttiyksiköllä. Käytännössä tällaisia palkkaratkaisuja ei voida kuitenkaan tehdä.

Johtopäätös: Kattavaa selvitystä työehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointitoiminnan laajuudesta ja sisällöstä ei ole käytettävissä.

Johtopäätös: Palkka- ja sopimuspolitiikka heijastelee vallitsevaa taloustilannetta. Samapalkkaisuuskysymysten hoidossa tämä on otettava huomioon.

Johtopäätös: Työehtosopimuksilla voidaan ratkoa vain kunkin alan samapalkkaisuuteen liittyviä mahdollisia ongelmia.

Suositus: Työmarkkinakeskusjärjestöjen tulisi kattavasti selvittää työehtosopimusten sukupuolivaikutusten arviointitoiminnan laajuus, sisältö ja vaikutavuus.

Suositus: Työmarkkinajärjestöjen tulee jatkaa palkka- ja sopimuspolitiikassa käytettävissä olevia samapalkkaisuustoimenpiteitä.

4.5 TILASTOJEN JA TILASTOYHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN

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

Tilastojen ja tilastoyhteistyön kehittäminen on tapahtunut lähinnä työmarkkinakeskusjärjestöjen ja Tilastokeskuksen toimin. Tilastolain (280/2004) perusteella työnantajat ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät henkilötiedot henkilöstönsä palkoista, työajoista, ammatista ja toimipaikoista. Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat sopineet tilastoyhteistyösopimukset, joiden tavoitteena on edistää palkkatilastoihin perustuvaa yhteistyötä ja varmistaa osapuolten luottamusta tilastotietoihin.

Samapalkkaisuusseurannassa käytettävät Tilastokeskuksen tilastot perustuvat pääosin työnantajajärjestöjen keräämiin palkkatietoihin. Työmarkkinakeskusjärjestöjen palkkatilastotyöryhmä on keskeinen koordinaattori samapalkkaisuusseurannassa käytettävien tilastojen ylläpitämisessä ja kehittämisessä.

Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa 2007–2010 todettiin työmarkkinakeskusjärjestöjen ja Tilastokeskuksen keräämien ja tuottamien palkkatilastojen riittävän samapalkkaisuusseurannan perusteiksi. Näiden tilastojen pohjalta on viime vuosina tehty lukuisia samapalkkaisuuteen ja naisten ja miesten palkkaeroihin liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä. Käytettävissä olevien palkkatilastojen voidaan edelleen katsoa riittävän samapalkkaisuusseurannan perusteiksi. Alakohtaisesti, asianomaisten työmarkkinajärjestöjen kanssa sopien, voidaan tarvittaessa hankkia erityisaineistoa tutkimuksen tarpeisiin.

Johtopäätökset: Nykyisin käytössä olevat tilastot ja tilastoyhteistyö ovat riittäviä samapalkkaisuusseurannan kannalta.

4.6 TASA-ARVOSUUNNITELMAT

Tavoitteena on tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten kattavuus ja riittävä laadullinen taso. Lisäksi eri aloilta tulisi löytyä hyviä esimerkkejä siitä, kuinka naisten ja miesten palkkaeroja on voitu aktiivisin toimin vähentää.

Tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tekemistä koskeva velvoite perustuu lakiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986). Työpaikoilla, joissa on vähintään 30 työntekijää, on laadittava tasa-arvosuunnitelma ja sen osana palkkakartoitus. Palkkakartoitus tuli lakiin vuonna 2005 ja sitä täsmennettiin vuoden 2015 alusta voimaan tulleella lain muutoksella (HE 195/2004 ja 19/2014).

Tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tilaa on selvitetty viime vuosien aikana useissa tutkimushankkeissa ja selvityksissä niin työmarkkinajärjestöjen kuin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimesta. Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat selvittäneet työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tilaa vuosina 2008–2009 ja 2012.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettama palkkakartoituksen kehittämistarpeita selvittävän työryhmän (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2012:19) selvitystyö pohjautui työmarkkinakeskusjärjestöjen ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kyselytutkimuksiin. Työryhmän perustaminen ja sen toimeksianto perustuivat puolestaan työmarkkinakeskusjärjestöjen raamisopimukseen (13.10.2011) Suomen kilpailukyvyyn ja työllisyyden turvaamisesta, jossa sovittiin kolmikantaisen selvityksen tekemisestä työpaikan palkkakartoitusten toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Työryhmän työn pohjalta valmisteltiin kolmikantaisesti työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien säännösten tarkistaminen (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2013:21).

Työmarkkinakeskusjärjestöjen vuonna 2012 tekemän tasa-arvoselvityksen mukaan työnantajakyselyn vastaajista suurin osa ilmoitti, että tasa-arvosuunnitelma on heidän edustamissaan organisaatiossa tehty. Kunta-alalla ja valtiolla tasa-arvosuunnitelmia oli tehty yleisemmin kuin yksityisellä sektorilla ja kirkkosektorilla. Henkilöstömäärällä painotettujen työnantajavastausten mukaan 89 prosenttia yritysten ja organisaatioiden henkilöstöstä on tasa-arvosuunnittelun piirissä. Sen sijaan luottamusmieskyselyn vastausten mukaan noin puolet vastaajista ilmoitti tasa-arvosuunnitelman tehdyksi. Suuret yritykset ja organisaatiot tekevät tasa-arvosuunnitelmia enemmän kuin pienet. SAK:n luottamusmiesten mukaan tasa-arvosuunnitelma oli tehty 29 prosentissa pienistä organisaatioista. Akavan vastaajat arvioivat tasa-arvosuunnitelmia tehdyn eniten: 66 prosenttia.

Saman työmarkkinakeskusjärjestöjen vuonna 2012 tekemän työnantajakyselyn vastausten mukaan valtiolla oli yleisimmin tehty tai ainakin oli tekeillä palkkakartoitus. Valtiolla vain viisi prosenttia kyselyyn vastanneista vastasi, ettei kartoitusta ole lainkaan tehty. Muilla sektoreilla vastaava luku vaihteli 15–22 prosentin välillä.

Luottamusmiesvastaukset palkkakartoituksen tekemistä koskevaan kysymykseen poikkeavat sekä työnantajavastauksista että toisistaan. Luottamusmieskyselyn vastaajista 17–22 prosenttia vastasi, ettei kartoitusta ole tehty. Keskimäärin 23 prosenttia

vastasi, etteivät tiedä, onko kartoitusta tehty. Akavalaisista luottamusmiehistä kaksi kolmasosaa vastasi, että kartoitus oli tehty.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti vuonna 2010 tutkimuksen, jossa kartoitettiin tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten tilaa henkilöstöpäälliköille ja henkilöstön edustajille lähetetyillä kyselyillä (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:7). Kyselyt tehtiin vuosina 2008–2009. Tulosten mukaan yksityisen sektorin työpaikoista 57 prosentissa, valtion työpaikoissa 86 prosentissa, kunta-alan työpaikoista 58 prosentissa ja evankelis-luterilaisen kirkon työpaikoista 58 prosentissa oli tehty tasa-arvosuunnitelma. Verrattuna työmarkkinakeskusjärjestöjen selvitykseen, sosiaali- ja terveysministeriön tutkimuksen mukaan tasa-arvosuunnitelmia oli tehty valtiolla kattavammin kuin mitä järjestöjen kysely osoitti. Muilla työnantajilla tilanne oli päinvastainen: järjestökysely kertoo tasa-arvosuunnitelmia tehdyn enemmän yksityisellä sektorilla, kunnissa sekä kirkkosektorilla. On kuitenkin huomattava, että tulokset eivät ole suoraan vertailukelpoisia työmarkkinakeskusjärjestöjen kyselyiden tuloksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön tutkimuksen mukaan palkkakartoitus oli tehty yksityisellä sektorilla 60 prosentissa työpaikoista, valtiolla 77 prosentissa, kunta-alalla 58 prosentissa työpaikoista ja kirkkosektorilla 44 prosentissa työpaikoista.

Tasa-arvosuunnitelman konkreettisten vaikutusten nimeäminen oli vastaajille vaikeaa. Tasa-arvosuunnitelmien myönteiset vaikutukset näkyivät vastaajien mukaan parhaiten työn ja perheen yhteensovittamisessa, rekrytoinnissa, häirinnän ja syrjinnän ehkäisyssä sekä palkkauksessa ja työolojen kehittämisessä. Henkilöstön edustajat olivat henkilöstöpäälliköitä kriittisempiä arvioissaan tasa-arvosuunnitelman konkreettisista vaikutuksista. Suurin osa sekä työnantajan että henkilöstön edustajista koki tasa-arvosuunnitelman ja palkkakartoituksen hyödyllisenä.

Vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muutosten myötä työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja siihen sisältyvää palkkakartoitusvelvollisuutta on täsmennetty. Tasa-arvosuunnitelman laatimiseen osallistuvien henkilöstön edustajien piiriä on tarkennettu ja yhteistyön tekemistä korostettu. Tasa-arvosuunnitelma on uusien säännösten mukaan laadittava vähintään joka toinen vuosi ja sen laatimisesta tai päivittämisestä veloitetaan tiedottamaan henkilöstölle. Laissa on säädetty palkkakartoituksen tavoite ja sen laatimista sekä tuloksia koskeva menettely. Palkkakartoituksen tarkoituksena on selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Jos mahdollisilla palkkaeroilla ei ole hyväksyttävää syytä, on työnantajan ryhdyttävä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin.

Työpaikan tasa-arvosuunnitelmilla ja niihin liittyvillä palkkakartoituksilla on kiistämättä ollut myönteinen vaikutus samapalkkaisuuden edistämässä. Osassa yrityksiä sukupuolten tasa-arvoa osataan toteuttaa osana normaalia toiminnan johtamista. Vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden säännösmuutosten vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin.

Oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toteuttavat keväällä 2015 laajan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain uudistuksiin liittyvän alueellisen koulutuskiertueen kuudella eri paikkakunnalla.

Yrityksissä on riippuen niiden koosta laadittava lainsäädäntöön perustuen erilaisia suunnitelmia. Tasa-arvolain tarkoittamien tasa-arvosuunnitelmien ja niihin liittyvien palkkakartoitusten lisäksi tehtävänä on muun muassa yhdenvertaisuuslain edellyttämä

suunnitelma, yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain tarkoittama henkilöstö- ja koulutussuunnitelma sekä työturvallisuuslain tarkoittama työsuojelun toimintaohjelma. Eri suunnitelmien ja ohjelmien laadintavelvoitteen pohjana oleva työntekijämäärä vaihtelee. Samoin vaihtelee asiakirjojen päivittämisen ja uudistamisen frekvenssi. Yleisesti ymmärrettyä on se, että varsinkin pienimmissä näiden velvoitteiden piirissä olevissa yrityksissä on rajallisesti voimavaroja monien erilaisten suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen ja ylläpitoon. Tällöin tärkeä ja kaikin puolin tarpeellinen asia saattaa jäädä arvoonsa nähden liian vähälle huomiolle.

Johtopäätökset: *Tasa-arvosuunnitelmat ja niihin liittyvät palkkakartoitukset on koettu hyödyllisinä tasa-arvon ja samapalkkaisuuden kannalta ja niillä on ollut positiivisia vaikutuksia. Vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden säännösmuutosten vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin.*

Suositus: *Tasa-arvosuunnitelmien ja niihin liittyvien palkkakartoitusten kattavuutta ja laatua tulisi edistää samapalkkaisuusohjelmaan sitoutuneiden tahojen opastuksella, koulutuksella ja tiedottamisella.*

4.7 PERHE JA TYÖ

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

Perhevapaiden käyttöön, perhevelvoitteiden jakautumiseen vanhempien kesken ja työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyy monia valtiovallan ja myös työmarkkinajärjestöjen toimia. Tällaisia ovat päivähoitopalvelut, kotihoidon tuki, joustavat työajat, perhevapaiden määrät, kustannukset ja niiden jakautuminen ja verotus. Asiaa voidaan tarkastella paitsi samapalkkaisuuden näkökulmasta, mutta myös työmarkkinoiden toimivuuden, työllisyyden, perheen ja erityisesti lasten hyvinvoinnin, sukupuolten eläketurvan ja yleisen tasa-arvon näkökulmasta.

Kela on seurannut isien ja äitien osuuden kehitystä kaikista korvatuista vanhempainrahapäivistä. Viime vuosien tilasto on seuraava:

Taulukko 7. Äitien ja isien osuus kaikista korvatuista vanhempainpäivärahopäivistä, prosenttia. Vanhempainraha maksetaan 105 ensimmäiseltä arkipäivältä äidille (äitiysraha). Seuraavilta 158 arkipäivältä maksettava vanhempainraha voidaan maksaa joko äidille tai isälle.

Vuosi	Äidit, %	Isät, %
2006	94,3	5,7
2008	93,4	6,6
2010	92,9	7,1
2012	91,3	8,7
2014	91,7	8,3

Lähde: KELA.

Isyysvapaata pidennettiin vuoden 2010 alussa kahdella viikolla. Vuoden 2013 alusta toteutettiin isien yhdeksän viikon vanhempainvapaakiintiö. Isillä on oikeus yhteensä 54 arkipäivältä maksettavaan isyysrahaan, joka ei ole siirrettävissä toiselle vanhem-

malle. Isyysvapaita ja palkallisia äitiys- ja isyysvapaita koskevia muutoksia on tehty myös työehtosopimuksissa. Eri alojen työehtosopimuksissa on viime vuosina lisäantuvässä määrin sovittu kuuden päivän palkallisesta isyysvapaasta. Joissakin työehtosopimuksissa on sovittu jopa yli kuuden päivän palkallisesta isyysvapaasta. Kattavaa selvitystä asiasta ei kuitenkaan ole olemassa.

NaisUrat-projektin (Tasa-arvon mahdollisuuksia avaamassa, Svenska handelshögskolan 2015:75) tulosten perusteella näyttää siltä, että keskeinen tasa-arvoa käynnistävä toimi työpaikoilla on helpottaa ja edistää tapoja, joilla paitsi naiset, mutta myös miehet voivat nykyistä paremmin sovittaa yhteen työn ja perhe-/henkilökohtaisen elämän.

Työhön paluuta perhevapaan jälkeen selvittäneen työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 21/2014) mukaan perhevapaalla on vuosittain noin 46 600 alle kolmevuotiaiden lasten äitiä, joilla on työsuhte voimassa eli työpaikka, johon palata perhevapaan jälkeen. Näistä äideistä noin 30 800 on alle yksivuotiaiden lasten äitejä eikä heidän työhön paluunsa ole vielä ajankohtainen. 1–3-vuotiaiden lasten äideistä on noin 15 800 palaamassa töihin. Yhden lapsen osalta ollaan kotona keskimäärin 20 kuukautta eli siihen asti, kunnes lapsi täyttää puolitoista vuotta. Työryhmän mukaan perhevapaita koskevilla säännöksillä on vaikutus naisten työmarkkina-asemaan, koska perhevapaiden käyttäjistä suurin osa on äitejä. Tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi työryhmä kannustaa isiä lisäämään perhevapaiden käyttöä. Selvitettyään miten lainsäädäntö turvaa perhevapaalta työhön palaavien oikeudet, työryhmä ei ehdottanut muutoksia lainsäädäntöön.

Vuoden 2014 alusta tuli voimaan laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (975/2013), jolla alle kolmivuotiaiden lasten vanhemmille maksettava osittainen hoitoraha on korvattu uudella joustavalla hoitorahalla. Lainmuutoksen tavoitteena on muun muassa edistää kotihoidon tukea saavien siirtymistä työelämään. Osa-aikatyö voi parantaa erityisesti naisten paluuta ja kiinnittymistä työmarkkinoille. Joustava hoitoraha voi lyhentää kokoaikaisia työstä poissaoloja sekä kannustaa molempia vanhempia lastenhoidon jakamiseen.

Johtopäätös: *Samapalkkaisuusohjelmaan sitoutuneet osapuolet ovat tehneet monia toimia työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvissä asioissa. Nämä toimet ovat edistäneet osaltaan ohjelman osatavoitteen toteutumista. Vaikuttaa siltä, että perheiden valinnat ohjaavat kuitenkin voimakkaasti perhevapaiden käyttöä ja perheveloitteiden jakautumista vanhempien kesken. Perhevapaiden käytöllä voidaan arvioida olevan vaikutusta naisten ja miesten samapalkkaisuuteen erityisesti tilanteessa, jossa naiset valtaosin käyttävät perhevapaita.*

Suositus: *Tutkimusten avulla tulisi selvittää edelleen perhevapaiden käyttöä ja perhevapaiden käytön vaikutusta naisten ja miesten työmarkkina-asemaan.*

Suositus: *Samapalkkaisuusohjelmaan sitoutuneiden osapuolten tulisi yhdessä selvittää mahdollisuuksia jakaa perhevapaiden käytöstä naisvaltaisille aloille muodostunutta taakkaa tasapuolisesti kaikkien alojen kesken.*

Suositus: *Perhevapaiden käytön tasapuoliseksi jakautumiseksi vanhempien kesken tulee ohjelmaan sitoutuneiden osapuolten, valtiovallan ja työmarkkina-keskusjärjestöjen sekä muiden työmarkkinajärjestöjen tiedottaa käytössä olevista mahdollisuuksista sekä kannustaa vanhempia perhevapaiden käytön entistä tasapuolisempaan jakamiseen.*

4.8 YRITYSTEN JA YHTEISÖJEN YHTEISKUNTAVASTUU

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

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman (22.6.2011) mukaan: ”Tavoitteena on suomalaisten yritysten toimiminen edelläkävijänä yritysvastuuasioissa”. Ohjelmaan liittyen hallitus hyväksyi yhteiskuntavastuun periaatepäätöksen 22.11.2012. Sen mukaan hallituksen tavoitteena on nostaa suomalaiset yritykset ja hallinto yhteiskuntavastuun edelläkävijöiksi. Koska vastuullisuus on merkittävä tekijä Suomen kilpailukyvyllä, yritysten ja julkisten organisaatioiden tulisi sitoutua arvioimaan toimintansa yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ensimmäinen valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta annettiin edellisellä hallituskaudella.

Yhteiskuntavastuu tarkoittaa eri toimijoiden vastuuta omista yhteiskunnallisista vaikutuksistaan. Nämä vaikutukset voivat liittyä esimerkiksi paikallisen väestön, työntekijöiden ja kuluttajien oikeuksien toteutumiseen, ympäristön suojeluun, taloudelliseen kestävyYTEEN ja ihmisoikeuksiin.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee yritysten yhteiskuntavastuuta koskevaa aineistoa ja teettämää tutkimuksia. Edellisessä samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointissa kiinnitettiin huomiota siihen, että julkaistuissa yhteiskuntavastuuseen liittyvissä suosituksissa ja muussa tätä sivuavassa aineistossa on varsin niukasti käsitelty tasa-arvokysymyksiä yhteiskuntavastuun raportoinnin yhteydessä. Tilanne on tältä osin pysynyt hyvin samanlaisena siitÄkin huolimatta, että sosiaali- ja terveysministeriön Tasa-arvokysymykset on ollut yhteydessä yhteiskuntavastuun neuvottelukuntaan tavoitteenaan edistää tasa-arvo- ja samapalkkaisuuskysymysten huomioon ottamista yhteiskuntavastuun raportoinnissa. Samoin asiaan on kiinnitetty huomiota suosituksen muodossa edellisessä samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointissa.

Johtopäätös: *Yritysten ja yhteisöjen vapaaehtoisuuteen perustuvat yhteiskuntavastuun ohjelmat liittyvät käytännössä lähinnä yritysten markkinointiin. Se seikka, että niissä on rajallisesti tuotu esiin tasa-arvokysymyksiä ja sukupuolten samapalkkaisuutta, ei vielä tarkoita, että yritykset ja yhteisöt eivät toiminnassaan ottaisi näitä asioita huomioon. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on noudatettava suositusluonteisista yhteiskuntavastuun ohjelmista huolimatta. Yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuuta koskevalla tavoitteella vaikuttaa olevan varsin marginaalinen merkitys samapalkkaisuusohjelman päätavoitteen saavuttamisen kannalta.*

Suositus: *Esitetään harkittavaksi, olisiko samapalkkaisuusohjelmassa tarkoituksenmukaista luopua yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuuta koskevasta osatavoitteesta.*

4.9 VALVONTA JA OHJEET

Tavoitteena tasa-arvolainsäädännön toteuttamisen ja valvonnan riittävät resurssit ja se, että myös työsuojeluviranomaiset osallistuvat tasa-arvosuunnitteluelvoitteen toteuttamisen valvontaan.

Samapalkkaisuusohjelman edellisen kokonaisarvioinnin jälkeen tasa-arvolainsäädäntöä on uudistettu yhdessä yhdenvertaisuuslainsäädännön kanssa. Uudistukset ovat tulleet voimaan vuoden 2015 alussa. Samassa yhteydessä on käsitelty myös tasa-arvoviranomaisten asemaa.

Tasa-arvolain valvontajärjestelmä on kaksiportainen. Tasa-arvolain 16 §:n mukaisesti tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta valvovat tasa-arvolain noudattamista yksityisessä toiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa.

Yhdenvertaisuuslain, ja eräiden siihen liittyvien lakien, tultua voimaan vuoden 2015 alussa entinen syrjintälautakunta ja tasa-arvolautakunta ovat yhdistyneet yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnaksi. Tasa-arvovaltuutettu on itsenäinen lainvalvontaviranomainen, joka on toiminut oikeusministeriön yhteydessä vuoden 2015 alusta alkaen. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ovat toimineet oikeusministeriön yhteydessä 1.1.2015 lukien. Sen sijaan hallituksen tasa-arvopolitiikkaa valmisteleva ja koordinoiva Tasa-arvoyksikkö toimii sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteydessä.

Samapalkkaisuusohjelman tiedonkulkua ja koordinaatiota eri viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen välillä on edistänyt samapalkkaisuusohjelman korkean tason johtoryhmä ja asiantuntijaryhmä. Kummankin toimielimen toimikausi päättyi maaliskuun lopussa 2015. Näiden toiminnan jatkon varmistaminen olisi tärkeää samapalkkaisuustavoitteiden seurannan ja edistämisen kannalta.

Suositus: *Samapalkkaisuusohjelman kolmikantaisen korkean tason johtoryhmän ja asiantuntijaryhmän toimikausia tulee jatkaa.*

Yhdenvertaisuuslainsäädäntöön tehtyjen muutosten yhteydessä on käsitelty myös työsuojeluviranomaisten toimivaltaa yhdenvertaisuuslain valvonnassa. Samapalkkaisuusohjelman tavoitteena on, että myös työsuojeluviranomaiset osallistuvat tasa-arvosuunnitteluelvoitteen toteuttamisen valvontaan. Käytännössä työsuojeluviranomaiset ovat tarkastustoiminnan yhteydessä kannustaneet työpaikkoja tasa-arvosuunnitelman tekemiseen, ohjanneet työpaikkoja kääntymään tasa-arvoasioissa oikean viranomaisen puoleen ja voineet antaa tasa-arvosuunnitelmiin liittyvää materiaalia.

Johtopäätös: *Työsuojeluviranomaiset antavat nykykäytännön mukaisesti tarvittaessa virka-apua tasa-arvovaltuutetulle tasa-arvosuunnitelmiin liittyen ja osallistuvat samapalkkaisuusohjelman tavoitteen mukaisesti tasa-arvosuunnitteluelvoitteen toteuttamisen valvontaan.*

Oikeusturvan saavutettavuus on tärkeä perus- ja ihmisoikeus. Niin Euroopan neuvostossa kuin YK:n naisten oikeuksien sopimusta valvovassa CEDAW-komiteassakin on kiinnitetty huomiota erityisesti naisten kohtaamiin ongelmiin oikeusturvan saavutettavuudessa. Komitea on todennut, että oikeusturvakeinojen moninaisuus ja monimutkaisuus on usein este oikeusturvan saavutettavuudelle, ja että tietyt ryhmät, kuten etnisten vähemmistöjen naiset ovat tällöin erityisen haavoittuvaisessa asemassa. Suomessa etnisten vähemmistöryhmien naisten lisäksi haavoittuvaisessa asemassa ovat raskaana olevat sekä määräaikaisessa ja osa-aikaisessa työsuhteessa työskentelevät naiset (Selvitys tasa-arvolain valvontasäännösten toimivuudesta, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:44).

Mainitun selvityksen mukaan tasa-arvolain valvontasäännöksiä tulisi kehittää muun muassa seuraavasti:

- Tasa-arvovaltuutetulla tulisi olla laissa säädetty toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolain noudattamista koskevassa asiassa sekä toimivalta hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista. Tämä lähentäisi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen toimivaltuuksia ja toimisi matalana oikeussuojakeinona sukupuolisyryntään kohteeksi joutuneille.
- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulisi olla toimivalta vahvistaa sovintoja myös sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevissa asioissa. Sovinnon osapuolet yhdessä tai tasa-arvovaltuutettu voisi saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi. Ei ole perusteltua asettaa eri syrjintäperusteita eri asemaan siten, että sovintojen vahvistaminen ei olisi mahdollista sukupuolisyryntää koskevissa asioissa.
- Tuomioistuimen tulisi sen käsiteltävänä olevassa, tasa-arvolain soveltamista koskevassa asiassa varata tasa-arvovaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on tällainen mahdollisuus. Säännöstä perustellaan sillä, että valtuutetulla on yhdenvertaisuuden toteutumista ja syrjintää seuraavana viranomaisena erityisasiantuntemusta syrjinnän eri ilmenemismuodoista. Yhtä lailla tasa-arvovaltuutetulla on tasa-arvon toteutumista ja syrjintää seuraavana viranomaisena erityisasiantuntemusta syrjinnän eri ilmenemismuodoista.

Johtopäätös: *Tasa-arvovaltuutetulla ei ole laissa säädettyä toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolain syrjinnän kieltojen noudattamista koskevassa asiassa. Sen sijaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla tällainen toimivalta on. Myöskään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei ole toimivaltaa vahvistaa sovintoa tasa-arvolain alaan kuuluvissa, syrjintää koskevissa asioissa.*

Suositus: *Tasa-arvolain valvontasäännöksiä tulisi kehittää siten, että sovinnon vahvistaminen olisi mahdollista myös syrjintää koskevissa tasa-arvoasioissa.*

5 YHTEENVETO – AJATUKSIA SAMAPALKKAISUUSOHJELMASTA

5.1 SAMAPALKKAISUUSOHJELMAN TOIMIEN VAIKUTTAVUUS

Samapalkkaisuusohjelmassa on päätavoitteen ohella kahdeksan osatavoitetta, joiden avulla pyritään edistämään naisten ja miesten samapalkkaisuutta ja kaventamaan sukupuolten välistä palkkaeroa. Tavoitteissa esitetyillä toimenpiteillä voidaan arvioida olevan hyvin vaihteleva merkitys ohjelman päätavoitteen saavuttamisen kannalta. Kaikki toimenpiteet samoin kuin kaikki osatavoitteetkaan eivät ole vaikuttavuudeltaan samanlaisia. Koska kyseessä ovat eräiltä osin vaikeasti, tai ainakin hitaasti toteutettavat asiat ja muutokset, tulee tulosten aikaansaamiseksi valjastaa pienetkin purot. Vanha viisaus lienee, että pienistä puroista muodostuu suuri virta. Tässä tarkastellaan kuitenkin samapalkkaisuusohjelman vaikuttavimpia osia.

Tämän arviointityön yhteydessä on syntynyt vaikutelma siitä, että samapalkkaisuusohjelman merkittävimmät ja vaikuttavimmat osatavoitteet ja niihin liittyvät toimenpiteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat sukupuolen mukaan jakautuneet työmarkkinat ja tähän liittyvät toimet ja tavoitteet. Segregaatiolla on edelleen merkittävä vaikutus sukupuolten väliseen palkkaeroon. Toisen ryhmän muodostavat palkkaan ja palkanmuodostukseen liittyvät toimet. Palkka- ja sopimuspolitiikalla, palkkausjärjestelmillä ja palkkakartoituksilla voi olla huomattava merkitys sukupuolten palkkaeron kaventamisessa. Perhe-elämän ja työelämän yhteensovittamiseen tähtäävät toimet kokonaisuudessaan ovat kolmas ryhmä, johon liittyvillä toimilla on suuri vaikutus ohjelman päätavoitteen toteutumisessa.

Monista ponnisteluista, tutkimuksista ja selvityksistä huolimatta ihmiset valitsevat koulutuksen ja sen kautta ammatin ja ammattialan edelleen hyvin perinteisesti. Näin on syntynyt selvästi naisten ja miesten ammatteja ja nais- ja miesvaltaisia ammattialoja. Kun eri ammattialojen välillä on suuriakin palkkaeroja, on ihmisten henkilökohtaisella ammatinvalinnalla suuri vaikutus sukupuolten välisiin palkkaeroihin. Tämän vuoksi vaikuttamalla ihmisten koulutus- ja uravalintoihin voidaan tehokkaasti edistää myös samapalkkaisuutta. Segregaatio vaikuttaa olevan suuri ja merkittävä tekijä monessa sukupuolten välisiin palkkaeroihin vaikuttavassa asiassa. Segregaation purkuun tai sen lieventämiseen vaikuttamalla vaikutetaan myös samapalkkaisuusohjelman päätavoitteen saavuttamiseen. Tehtävä vaatii pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta. Tulosten aikaansaaminen vaatii aikaa.

Työmarkkinajärjestöjen sopimustoiminnalla vaikutetaan palkkoihin ja työehtosopimusmääräyksiin lähinnä toimialakohtaisesti. Palkka- ja sopimuspolitiikka yhdessä samapalkkaisuusohjelman palkkausjärjestelmien edistämisen ja palkkakartoitusten hyödyntämisen kanssa vaikuttavat parhaimmillaan hyvin merkittävästi samapalkkaisuustavoitteeseen kullakin sopimusallalla. Oikein toteutettuna, alakohtaisilla ratkaisuilla voidaan edistää myös yleistä samapalkkaisuustavoitetta. On kuitenkin huomattavaa,

tava, että palkka- ja sopimuspolitiikkaan liittyvät niin työntekijöiden palkitsemiset kuin työehtosopimukseen perustuvat palkankorotukset ovat riippuvaisia vallitsevasta taloustilanteesta. Heikot talousnäkymät ja huono taloudellinen tilanne voivat heikentää tämän osa-alueen vaikuttavuutta yllättävästi.

Työehtosopimustoiminnan ja työmarkkinajärjestelmän kehittäminen palvelee myös samapalkkaisuusohjelman tavoitteiden saavuttamista. Tätä asiaa on käsitelty edellä kohdassa 4.4.

Naisten ja miesten tasapuolinen osallistuminen perhevelvoitteiden hoitamiseen on tärkeää työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Tässä tarvitaan toimia niin yhteiskunnalta, työmarkkinajärjestöiltä, työpaikoilta kuin palkansaajilta itseltään. Tähän alueeseen on panostettu muun muassa perhevapaita koskevan lainsäädännön, työehtosopimusten ja työpaikoilla käytössä olevien joustavien työaikajärjestelyjen muodossa. Vaikuttamalla edelleen työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen voidaan vaikuttaa myös samapalkkaisuuteen. Mitä tasapuolisemmin naiset ja miehet osallistuvat perhevelvoitteiden hoitamiseen, sitä vähemmän toinen sukupuoli hoitaessaan pääasiallisesti perhettä joutuu työssä käyvää huonompaan asemaan ura- ja palkkakehityksessä. Naisten ja miesten tasapuolisella osallistumisella perhevelvoitteiden hoitamiseen on kiinteä yhteys myös segregaatiorakenteeseen, koska isät käyttävät edelleen hyvin vähän perhevapaita.

5.2 SAMAPALKKAISUUSOHJELMAN TAVOITTEISTA

Samapalkkaisuusohjelman tavoitteista näkyy, että se on kunnianhimoinen ja laadittu vakaan taloudellisen kehityksen vallitessa, ja sellaisen kehityksen varaan. Ohjelmaa laadittaessa on saatettu ajatella, että tavoitteet ovat saavutettavissa tietyn ennusteen mukaisen talouskasvun toteutuessa. Vuosien 2008 ja 2009 tapahtumat osoittavat, että mitä tahansa voi tapahtua. Näiden vuosien tapahtumia ja niiden seurauksia kansainväliseen ja Suomen talouteen ei kyetty ennustamaan. Nyt voidaan todeta, että kun Suomen bruttokansantuote vielä vuoden 2015 alussa ei ole edes samalla tasolla kuin se oli vuonna 2008, on taloudellinen taantuma ollut merkittävä. Tällaisilla muutoksilla on vaikutusta pitkäkestoisten ohjelmien, kuten samapalkkaisuusohjelman tavoitteiden toteutumiseen.

Samapalkkaisuusohjelman päätavoite, sukupuolten palkkaeron kaventuminen 15 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä, on ollut kunnianhimoinen tavoite. Se, että tavoitetta ei ole saavutettu, on johtunut paitsi edellä mainitusta taloudellisesta tilanteesta myös muilta osin toivottua hitaammasta kehityksestä. Ohjelman tavoite on yleinen, kaikkia palkansaajia ja koko työmarkkinoita koskeva. Tällöin tarkastellaan kaikkien alojen palkkoja ja niiden jakautumaa sukupuolten kesken. Palkka- ja sopimuspolitiikassa ei kuitenkaan ole käytettävissä sellaista keinoa, jolla eri alojen palkkakehitystä tai -jakautumaa voitaisiin oikaista. Työehtosopimukset tehdään toimialakohtaisesti, ja tällöin määritellään ainoastaan kunkin alan sisäisiä palkkoja. Työehtosopimusosapuolten sopimusautonomia tuottaa erilaisia tuloksia eri aloilla.

Edellä kuvattuun alakohtaiseen työehtosopimusjärjestelmään liittyen samapalkkaisuusohjelman palkkausjärjestelmiä koskevaan tavoitteeseen on kirjattu tavoite mahdollistaa työn vaativuuden arviointi yhtenäisten vertailuperusteiden ja tietopohjan avulla nykyistä laajemmin eri ammateissa ja tehtävissä. Tätä on todennäköisesti mahdotonta toteut-

taa alakohtaisilla työehtosopimuksilla. Työpaikan tasa-arvosuunnitelmien ja palkkakartoitusten kattavuuden ja laadun parantamisella voidaan vaikuttaa palkkatasa-arvoon.

Segregaatioon liittyvä tasa-ammattaja koskeva tavoite ei ole käytännössä edennyt ollenkaan. Siitä huolimatta segregaaation purkaminen on tärkeä asia. Samapalkkaisuusohjelmaa mahdollisesti jatkettaessa tulee tavoitteen asettamisessa ottaa huomioon aiemmilla ohjelmajaksilla tapahtunut kehitys tai sen olemattomuus.

Naisten osuus johtotehtävissä on hieman vähentynyt viime vuosina. Saattaa osoittautua epärealistiseksi saavuttaa samapalkkaisuusohjelman tavoite siitä, että naisten osuus johtotehtävissä olisi keskimäärin puolet vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteessa tulisi olla liikkumavaraa, jotta se olisi mahdollista saavuttaa. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteessa, joka koskee pörssiyhtiöiden hallitusjäsenien sukupuolijakaumaa, on tarvittavaa joustovaraa (vähintään 40 prosenttia).

5.2 SAMAPALKKAISUUSOHJELMAN MAHDOLLINEN JATKAMINEN

Tämän arviointityön kuluessa on käynyt selväksi, että samapalkkaisuusohjelmaan sitoutuneet osapuolet ovat edelleen sitoutuneita toimimaan naisten ja miesten samapalkkaisuuden edistämiseksi. Yksikään osapuoli ei ole ilmaissut halukkuuttaan irtautua hankkeesta. Asia on tärkeä ja kaikki tiedostavat tämän. Kaikkia tavoitteita ei ole vielä saavutettu. Tämän vuoksi samapalkkaisuusohjelmaa on tärkeää ja tarkoituksenmukaista jatkaa.

Samapalkkaisuusohjelmaa jatkettaessa voidaan perustellusti harkita keskittymistä tavoitteen kannalta keskeisimpiin ja vaikuttavimpiin toimiin. Sukupuolten palkkaeron muutosta olisi jatkossakin syytä seurata sellaisella kuvaajalla, joka mahdollistaa vertailun koko samapalkkaisuusohjelman toiminta-aikaan. Kaikkia nyt päättyneessä ohjelmassa olleita osatavoitteita ei välttämättä seuraavassa ohjelmassa tarvitse olla mukana. Tällaisia osia voisivat olla esimerkiksi yritysten ja yhteisöjen yhteiskuntavastuu, valvonta ja ohjeet sekä tilastoihin liittyvät tavoitteet. Näiden osioiden karsimisella tuskin olisi vaikutusta päätavoitteessa edistymiseen.

6 ASIAANTUNTIJALÄHTEET

Arviointityössä seuraavat asiantuntijat ovat antaneet arvokasta apua haastatteluin tai luovuttamalla aiheeseen liittyvää tilasto- ja lähdeaineistoa:

Arajärvi Pentti, professori, samapalkkaisuusohjelman johtoryhmän puheenjohtaja

Arkio Tarja, asiantuntija, Akava

Bergholm Tapio, erikoistutkija, SAK

Fjäder Sture, puheenjohtaja, Akava

Happonen Mika, neuvotteleva virkamies, Valtion työmarkkinalaitos

Hirsimäki Pauliina, työmarkkina-asiamies, Kirkon työmarkkinalaitos

Inkeroinen Eeva-Liisa, työmarkkinajohtaja, Teknologiateollisuus

Jalonen Markku, työmarkkinajohtaja, Kunnallinen työmarkkinalaitos

Korolainen Eeva, asiantuntija, EK

Kröger Tarja, hallitusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö

Lahermaa Arja, lakimies, STTK

Lehikoinen Anita, kansliapäällikkö, opetus- ja kulttuuriministeriö

Lilja Reija, tutkimusjohtaja, Palkansaajien tutkimuslaitos

Luukkainen Olli, puheenjohtaja, OAJ

Lyly Lauri, puheenjohtaja, SAK

Martikainen Riitta, tasa-arvoneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

McAteer Mari-Elina, projektikoordinaattori, sosiaali- ja terveysministeriö

Mäkinen Pirkko, tasa-arvovaltuutettu

Palola Antti, puheenjohtaja, STTK

Piekkala Vuokko, kirkkoneuvos, Kirkon työmarkkinalaitos

Sarkio Juha, työmarkkinajohtaja, Valtion työmarkkinalaitos

Siitonen Susanna, hallitusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö

Suomaa Leo, osastopäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö

Viitamaa-Tervonen Outi, projektipäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö

Väisänen Mika, ekonomisti, OAJ

Äimälä Markus, lakiasiaainjohtaja, EK

7 KIRJALLISET LÄHTEET

- Alexander Stubbin hallituksen ohjelma 24.6.2014.
- Asplund, Rita & Lilja, Reija (toim.): Kohti samapalkkaisuutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä. Sosiaali- ja terveysministeriön Selvityksiä 2010:25.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta HE 195/2004 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 19/2014.
- Ikävalko, Heini & Karppinen, Virpi & Kohvakka, Roosa & Koskinen, Paula & Nylander, Minna & Wallin, Tapio: Tasa-arvoa palkkaukseen: Työn vaativuuden sekä pätevyuden ja suoriutumisen arvioinnin toimivuus Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:18.
- Ikävalko, Heini & Karppinen, Virpi & Kohvakka, Roosa & Koskinen, Paula & Nylander, Minna & Wallin, Tapio: Tasa-arvoa palkkaukseen. Havaintoja palkkausjärjestelmien kehittämisestä TAPAS -hankkeessa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:3.
- Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
- Kauhanen, Antti & Kauhanen, Merja & Laine, Pekka & Lilja, Reija & Maliranta, Mika & Savaja, Eija: Työelämän muutosten vaikutukset naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja samapalkkaisuuteen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:10.
- Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta 975/2013.
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609.
- Lilja, Reija & Savaja, Eija: Tasa-arvon vahvistaminen palkka- ja sopimuspolitiikassa - hankkeen loppuraportti. Kaupan alaa ja matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palveluita koskeva tutkimus- ja kehittämishanke. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:31.
- Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010.
- Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.
- Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.
- Moisio, Elina & Hakonen, Anu & Kohvakka, Roosa & Maaniemi, Johanna & Tenhiälä, Aino & Vartiainen, Matti: Palkkatietämys Suomessa. Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede + Teknologia 16/2012.
- Palkkakartoitustyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:19.
- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Opetushallitus, Määräykset ja ohjeet 2014:96, Tampere 2015.
- Salonius, Juhani: Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2007–2010. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:2.
- Samapalkkaisuuden edistäminen työehtosopimuksin ja arvio sopimuskorotusten vaikutuksista naisten ja miesten palkkaeroon vuosina 2010–2012. Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta. Muistio 3.12.2013.
- Samapalkkaisuusohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:11.
- Samapalkkaisuusohjelman asiantuntijaryhmän kokousmuistiot 2010–2014.
- Samapalkkaisuusohjelman korkean tason johtoryhmän kokousmuistiot 2010–2014.

- Selvitys hallituksen samapalkkaisuusohjelman rakentamisen edellytyksistä yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa. Selvityshenkilön selvitys (Tuulikki Petäjäniemi). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen Työryhmämuistioita 2004:13.
- Sukupuolivaikutusten arviointia koskeva työmarkkinakeskusjärjestöjen suositus.
- Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja valtavirtaistaminen (Valtava) -kehittämishjelma, www.tem.fi/valtava
- Sutela, Hanna & Lehto, Anna-Maija: Työolojen muutokset 1977–2013. Tilastokeskus, Helsinki 2014.
- Tasa-arvoa johtajien urakehitykseen (TASURI) -hanke, www.stm.fi/tasuri
- Tasa-arvon mahdollisuuksia avaamassa. NaisUrat-hankkeen loppuraportti. Hanken School of Economics, Research Reports 75, Helsinki 2015.
- Tilastolaki 23.4.2004/280.
- Työhönpaluuta perhevapaan jälkeen selvittäneen työryhmän muistio. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 21/2014.
- Työllisyys- ja kasvusopimus 30.8.2013.
- Työmarkkinakeskusjärjestöjen raamisopimus Suomen kilpailukyvyyn ja työllisyyden turvaamisesta 2011–2013, 28.11.2011.
- Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen Raportteja ja muistioita 2013:21.
- Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän väliraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/2012.
- Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2/2015.
- Uosukainen, Katja & Autio, Hanna-Leena & Leinonen, Minna & Syrjä, Sannu: Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus. Tutkimus suunnitteluvaiheen toteutumisesta sekä suunnitelmien ja kartoitusten laadusta. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen Selvityksiä 2010:7.
- Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.
- Valtioneuvoston periaatepäätös sukupuolten tasapuolisen edustuksen toteutumisesta pörsyhtiöiden hallituksissa 17.2.2015, Oikeusministeriö.
- Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta 22.11.2012.