

Naisten ja julkisen sektorin palkkojen jälkeenjääneisyyden korjaaminen vaikeutuu, jos sopimusjärjestelmää hajautetaan. Sen sijaan tarvitaan enemmän erilaisia palkkojen korjauseriä, työnarviointia, tulospalkkausta sekä yhteiskunnallinen ja poliittinen sopimus palkkaerojen kaventamiseksi.

Leila Kostainen  
Johtaja  
STTK



*Leila Kostainen on johtanut vuoden 2001 alusta lähtien STTK:n Edunvalvontayksikköä, jolle kuuluvat neuvottelu- ja sopimustoiminta, lainsäädännön valmistelu, sosiaaliturva ja kansainväliset asiat*

# Naiset ja julkinen ala tulopolitiikan kipupisteinä

Työehtosopimusten tavoitteena on työntekijöiden oikeudenmukainen kohtelu ja kohtuullisen toimentulon turvaaminen tavanomaisella työsuorituksella. Työehtosopimusten yleissitovuudella puolestaan taataan kullekin alalle oikeudenmukaiset palkat ja työ-

suhteen ehdot siitä riippumatta, onko työnantaja sitoutunut työnantajajähtyksen kautta vähimmäispalkan ja muiden työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamiseen.

Tulopolitiikalla koordinoidaan keskitetysti palkkakehitystä. Viime vuosina

ensisijaisena tavoitteena on ollut parantaa työllisyyttä. Alhaisilla nimelliskorotuksilla on pyritty pitämään inflaatio matalana. Tulopoliittisissa ja keskiteytyissä ratkaisuisa palkkakoordinaatio on johtanut liittokohtaisia ratkaisuja tasasuhtaisempaan ansiokehitykseen. Samalla se on kuitenkin johtanut matalapalkka-aloilla nopeampaan palkkakustannusten nousuun kuin muilla aloilla.

Tulopolitiikkaa voi verrata suuren laivan harkittuun ohjaamiseen, jolloin ohjausliikkeiden vaikutukset näyttäytyvät hitaasti ajan myötä. Viime vuosikymmenen kehitys on nostanut esiin kaksi selvää tulopolitiikan kipupistettä: naisten epätasa-arvoisen palkkakohtelun ja julkisten alojen muita aloja huonomman ansiokehityksen.

## Sopimusjärjestelmät toistaiseksi voimattomia epätasa-arvon edessä

Juha Vuorisen johtama työryhmä teki vuonna 1993 tutkimuksen<sup>1</sup>, jossa verrattiin eri alojen työn vaativuutta. Tulokseksi saatiin, että naisten ja miesten töiden vaativuudessa ei ollut eroja eri alojen välillä.

Useissa tutkimuksissa on osoitettu, että naisten ja miesten palkkaerot pysyvät jatkuvasti noin 20 prosentissa. Juhana Vartiaisen viime vuoden lopulla julkaistu tutkimus<sup>2</sup> sukupuolten välisistä palkkaeroista osoittaa, että puolet 20 prosentin palkkaerosta voidaan selittää naisten ja miesten valikoitumisella eri toimialoille ja erilaisiin ammatteihin. Esimerkiksi koulutustaso ei tutkimuksen mukaan aiheuta naisten ja miesten välisiä palkkaeroja. Toinen 10 prosenttia palkkaerosta jäi tutkimuksessa vaille selitystä, mikä on vahva osoitus siitä, että tämä osa palkkaerosta johtuu syrjinnästä.

Kun arvioidaan näitä kahta tutkimustulosta yhdessä – siis että naisten ja miesten töiden vaativuudessa ei ollut eroja alojen välillä ja että vain puolet sukupuolten välisistä palkkaeroista johtuu työskentelystä eri ammateissa ja eri aloilla – joudutaan myöntämään, että oikeudenmukainen palkkaus naisten ja miesten välillä ei ilmeisestikään toteudu.

Kansainvälisissä palkkaeroja selvittäneissä tarkasteluissa on todettu, että keskitetty palkkanuottelujärjestelmä voi kaventaa sukupuolten välistä kokonaispalkkakulua. Vartiaisen tutkimus osoittaa, että Suomessa ei keskitetylläkään palkkakoordinaatiolla ole kyetty vä-

hentämään naiseen kohdistuvaa palkkasyrjintää. Vuorisen tutkimus taas osoittaa, että meillä ammattien arvostus ei perustu ainakaan työn vaativuuteen. Pitkän tulopoliittisen kauden jälkeenkin naisten ja miesten palkkaerot ovat säilyneet suurina, vaikka työn vaativuudessa ei alojen välillä ole eroa.

## Käytännön toimia kaivataan kipeästi

Keinona naisten ja miesten palkkaerojen korjaamiseksi on kehitetty työn vaativuuden arviointiin perustuvia palkkausjärjestelmiä. Niillä pyritään vaikuttamaan tehtäväkohtaisen palkan määrittämiseen. Palkkausjärjestelmissä vertaillaan töiden vaativuuksia ja asetetaan ne keskenään hierarkkiseen järjestykseen.

Työehtosopimuksissa on päädytty ratkaisuihin, joissa työn vaativuuden arviointia voidaan käyttää joko työpaikkakohtaisesti tai sopimusalaakohtaisesti. Tällöin arvioinnin palkkaeroja ta-soittava vaikutus ilmenee joko yhden työpaikan sisällä tai laajimmillaan yhden työehtosopimuksen alueella. Työpaikkakohtaisella vaativuuden arvioinnilla saadaan työt ja palkat oikeuden-

mukaiseen järjestykseen yhden työpaikan sisällä. Sopimusalaakohtainen arviointi on yleensä toteutettu siten, että vaatuvuusasteille on sovittu rahamääräinen arvo, jolla asetetaan työt ja palkat oikeudenmukaisiksi koko sopimusallalla.

Mikäli työnarviointi toimii ja naisten palkkataso lähenee miesten palkkatasoa, se tietenkin myös maksaa. Yksi avainkysymys on, kuinka tasa-arvon toteutumisesta aiheutuvat kustannukset katetaan. Joidenkin talousteoreetikkojen käsityksen mukaan kustannuslisäys pyritään siirtämään hintoihin, maksuihin ja veroihin. On myös esitetty, että korkeampien palkkakustannusten välttämiseksi tuotantoa siirretäisiin muualle. Toisenlaisiakin oletuksia on. On myös arvioitu, että oikeudenmukaiseen ja sitä kautta kannustavaan palkkaukseen pyrkiminen tehostaa tuotantoa, koska jokaisen työntekijän resurssit tulevat tällöin optimaaliseen käyttöön. Tällä perusteella naisten palkkatason nostaminen voidaan rahoittaa tehokkuuden ja tuottavuuden lisääntymisellä.

## Naispalkkaerät vievät oikeaan suuntaan

Sopimus- ja toimialojen välisiä perusteettomia palkkaeroja työn vaativuuteen perustuvat palkkausjärjestelmät eivät tasoita. Vain tulopoliittisilla ratkaisuilla ja niiden taustalla olevalla yhteiskunnallisella sopimuksella voidaan kaventaa eri sopimusalojen välisiä palkkaeroja. Tarvitaan siis yhteiskunnallinen ja poliittinen yksimielisyys siitä, että palkkasuhteet muutetaan oikeudenmukaisiksi.

Tähän asti palkkaerojen kaventamiskeinoina on käytetty erityisiä sopimusalaakohtaisia naispalkkaeriä ja tasa-arvoeriä, joiden suuruudet ovat määräytyneet sopimusalan naisvaltaisuuden perusteella. Matalapalkkaerilla on pyritty samaan päämäärään. Nämä järjestelyt ovat olleet oikeansuuntaisia mutta ongelman kannalta täysin riittämättömiä.

*Tulopolitiikalla ei ole toistaiseksi kyetty kuromaan umpeen naisten syrjinnästä johtuvaa eroa miesten palkkoihin.*



*Leila Kostiaisen mielestä tarvitaan erityinen yhteiskunnallinen ja poliittinen sopimus, jolla sitoudutaan saattamaan naisten ja julkisen sektorin palkat oikeudenmukaisiksi.*

Liittotason neuvotteluilla ja niissä sovituilla palkkausjärjestelmien muutoksilla taas voidaan huolehtia alan sisäisten palkkasuhteitten oikeudenmukaisuuden kehittämisestä. Naispalkkaerillä pienennetään nais- ja miesvaltaisten alojen välistä palkkakuilua, ja työn vaativuuden arvioinnilla taataan se, että sopimusosalalle kohdenneet lisävarat käytetään alakohtaisesti ja yrityksissä toteuttamaan oikeudenmukaista palkkausta.

Palkkaerojen kaventamisen kannalta on hankalaa, että työmarkkinoilla pyritään yhä useammin työehtoneuvottelujen hajauttamiseen. Palkkaneuvotteluja halutaan siirtää enenevässä määrin paikalliselle tasolle, jolla yleensä tarkoitetaan työpaikkatasoa. Koska hajautetun järjestelmän palkkaneuvotte-

luissa menestyvät yleensä huonoimmin ne, joiden oma neuvotteluvoima tai markkina-asema on heikoin, paikallinen sopiminen heikentää naisten palkka-asemaa.

### **Tasa-arvo ulotettava palkitsemisiin**

Jos työarvioinnista muodostuu osa sitovaa työ- tai virkaehtosopimusta, tulee siitä samalla uusi vähimmäispalkkajärjestelmä. Kollektiivisopimuksen kiinteistä vähimmäispalkoista siirrytään arvottaviin työkohtaisiin palkkoihin. Palkkaeroja yhtä vaativissa töissä muodostetaan muilla palkanosilla.

On erittäin tärkeää, että peruspalkan

päälle tulevat palkanosat ovat syrjimättömiä ja oikeudenmukaisia. Muutoin on vaarana, että työn vaativuuden arvioinnilla saavutettu oikeudenmukaisuus tehdään tyhjäksi. Yhtä aikaa työn vaativuuden arvioinnin kanssa on vaikutettava palkkauksen henkilökohtaiseen osaan, tulosaan ja markkinaosaan.

Henkilökohtainen palkanosa on monissa työehtosopimuksissa liitetty kiinteästi toteutettavaksi yhtä aikaa työn vaativuuteen perustuvan palkkausjärjestelmän kanssa. Henkilökohtaiset, esimiesarviointiin perustuvat palkanosat ovat korvanneet

suurimman osan aiemmista automaattisesti työkokemuksen perusteella keretyneistä seniorilisistä.

Naisten kannalta kehitys on valitettavasti huono. Varsinkin tulospalkkausjärjestelmien käyttöönotto naisvaltaisilla aloilla on kangerrellut pahasti, jolloin ansioerot miesvaltaisiin aloihin ovat kasvaneet entisestään. Lisäksi naiset työskentelevät miehiä enemmän sellaisilla ammattialoilla, joilla henkilökohtainen urakehitys ei ammattihierarkian vuoksi ole mahdollista. Osin tästä syystä naisvaltaisille aloille on luotu urakehitysmalleja, joiden avulla henkilökohtaisten palkanosien laajempaa käyttöä voitaisiin perustella uskottavasti ja luotettavasti.

Naisvaltaisten alojen ammattiliittojen vastaus tähän ja hajautettujen palkkaneuvottelujen ongelmaan voisi olla luottamusmiesten tehostettu koulutus ja heidän neuvotteluvalmiuksiansa lisääminen.

### **Julkinen sektori on työmarkkinoiden nainen**

Julkisten alojen työnantajat ja palkansaajajärjestöt ovat jo jonkin aikaa olleet huolissaan alansa menestymisestä työvoiman kilpailutilanteesta. Kun tulevasta työvoimapolusta on alettu puhua avoimesti, on julkisten alojen palkkakilpailukyky noussut isoksi ongelmaksi. Näyttäisi siltä, että se mitä naiset saavat työmarkkinoilla yleisesti osakseen sukupuolensa perusteella lankeaa erikseen vielä julkisille aloille toimialan pohjalta. Mitä on olla naishenkilö julkisella sektorilla?

Valtion sektorilla, kunta-alalla ja seurakuntien piirissä yhteistyössä tehdyissä palkkavertailuissa on todettu julkisen sektorin palkkojen olevan useita prosentteja alhaisempia kuin vastaavissa töissä muilla työmarkkinoilla. Perusteeksi alhaisem-

*Palkkojen jälkeensä jääneisyys korostuu erityisesti julkisella sektorilla työskentelevien naisten kohdalla.*

mille palkoille on aiemmin esitetty muita aloja parempia työsuhde-etuja kuten eläkkeitä ja lomia. Viime vuosi-  
na palvelussuhteen ehtoja yksityisen ja julkisen sektorin välillä on harmonisoitu julkisten alojen tappioksi.

Julkisilla aloilla ei ole otettu tehokkaasti käyttöön esimerkiksi tulospalkkausjärjestelmiä. Yksittäisten työntekijä-  
töiden perusteena on ollut yleensä rahan puute ja tulosten vaikea mittaaminen. Perustelu ei kuitenkaan ole kestävä. Niukkuuden vallitessa pitäisi keskittyä tekemään kaikkein tärkeimpiä asioita, mihin tulospalkkaus on hyvä ohjauskeino. Ongelmana ovat vanhentuneet asenteet, koska julkisella sektorilla on jo valmiina erittäin hyvä työ- ja virkaehtosopimuksissa sovittu tulospalkkausjärjestelmä. Sitä ei vaan käytetä.

Julkisen sektorin huono palkkaus ja mahdollinen työvoimapula ovat yhteiskunnallisia ongelmia. Hyvin toimiva julkinen sektori tarvitsee tuekseen tehokasta ja tuottavaa yksityistä sektoria, jotta hyvinvoinnin rahoitus olisi taattu. Toisaalta menestyvää tuotanto- ja palvelusektoria ei ole ilman laadukkaita terveys-, koulutus- ja sosiaalipalveluita, jotka meillä järjestetään ja suurimmaksi osaksi tuotetaan julkisella sektorilla.

## Julkisen sektorin palkanormi

Julkisen sektorin palkkaongelma ei ratkea pelkästään työn vaativuuden arvioinnin avulla niin kuin ei myöskään naisten ja miesten palkkaero.

Julkisen sektorin palkkakilpailukyvyntakaaminen edellyttää yhteiskunnallista ja poliittista sitoutumista menetelmään, jolla määritellään pitkäjänteisesti ja toistuvasti julkisen sektorin palkka-  
kehitys ja oikeudenmukainen palkkataso. Poliittisten päättäjien on myöskin sitouduttava budjetoimaan palkanmaksuun tarvittavat varat ja sen jälkeen suorittamaan sopimusten ja päätösten mukaiset palkkaerät. Julkisen alan palkansaajajärjestöt ovat jo valmiit

käynnistämään tulospalkkausjärjestelmiä. Työntekijien vain pitäisi olla valmiita käyttämään tilannetta yhteiseksi hyväksi.

## Jos ongelmia ei pystytä ratkaisemaan, on sopimustoiminnan uskottavuus vaarassa

Julkisen sektorin palkansaajat ja naiset näyttävät olevan radikalisoitumassa. Radikalisoituminen ei meillä merkitse pelkästään lakkovalmiutta. Yksittäiset ihmiset, ryhmät ja jopa ammattiliitot ovat lähteneet hakemaan ratkaisuja palkkaongelmiin lakituvasta, kun osapuolten välisellä sopimustoiminnalla ei ole päästy oikeudenmukaisiin ratkaisuihin. Tasa-arvolain, syrjintäkieltojen ja tasapuolisen kohtelun periaatteen tehoa on jo kokeiltu tuomioistuimissa.

Jos työmarkkinoiden neuvottelu- ja sopimusjärjestelmään kuuluvilla erilaisilla keinoilla ei pystytä ratkaisemaan naisten ja miesten palkkaeroa ja julkisen sektorin palkkaongelmaa, niin suomalainen kolmikantainen työmarkkinamalli vaarantaa oman tulevaisuutensa.

## VIITTEET

<sup>1</sup> J. Vuorinen, P. Rosengren, H. Uhma-  
vaara, S. Koskensalmi, M. Peltomäki, H. Takala (1993), Mitä työ vaatii? Kokeilututkimus työn vaativuuden arviointimenetelmien kehittämiseksi, Helsinki: Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen työarviointiryhmä.

<sup>2</sup> J. Vartiainen (2001), Sukupuolten palkkaeron tilastointi ja analyysi, Sosiaali- ja terveysministeriö, Tasa-arvo- ja palkkauslaki 2001:7.