

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Annukka Rautopuro

Yhden hinnoittelukohdan samapalkkaisuus – näkökulmia sukupuolten välisen
samapalkkaisuuden edistämismahdollisuuksiin kunnallisella sektorilla

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2008

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

RAUTOPURO, ANNUKKA: Yhden hinnoittelukohdan samapalkkaisuus – näkökulmia sukupuolten välisen samapalkkaisuuden edistämismahdollisuuksiin kunnallisella sektorilla

Pro gradu -tutkielma, XI + 96 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2008

Tutkimus tarkastelee naisten ja miesten välisen samapalkkaisuuden edistämistä kuntasektorilla. Samapalkkaisuuden edistämismahdollisuuden teoreettinen perusta kansallisella tasolla on tasa-arvolaisissa (609/1986), joka velvoittaa yksittäisiä työnantajia edistämään samapalkkaisuutta sukupuolten välillä yhden työnantajan piirissä. Lainsäädännön viitoittamana palkanmuodostaminen tapahtuu Suomessa kuitenkin työmarkkinajärjestelmässä erilaisten neuvotteluprosessien tuloksena. Näin ollen tutkimuksessa tarkastellaan myös palkanmuodostamisprosessia tupo-neuvotteluista kunnallisiin virka- ja työehtosopimuksiin. Ikään kuin kahden eri instituution, lainsäädännön ja työmarkkinajärjestelmän avulla, tutkimuksessa kartoitetaan kunnallisen työnantajan näkökulmasta niitä sukupuolten välisen samapalkkaisuuden edistämismahdollisuuksia, joita tänä päivänä kunnallisella työnantajalla on näiden järjestelmien puitteissa. Tutkimus nojaa pääsääntöisesti perinteiseen oikeusdogmaattiseen lähestymistapaan systematisoiden ja tulkiten voimassa olevia oikeusnormeja suhteessa yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja käytäntöihin. Myös vivahteita oikeussosiologian ja oikeuspolitiikan menetelmiin on myös löydettävissä tutkimuksesta.

Kunnallisista virka- ja työehtosopimuksista tutkimuksessa perehdytään yksityiskohtaisemmin kunnalliseen yleiseen virka- ja työehtosopimukseen (KVTES). Tässä tarkastelussa pohditaan KVTES:n sisällöllisiä ominaisuuksia, kuten sen rakenteellisia piirteitä, palkankorotusten muotoja sekä sopimuksen piirissä sovellettavaa palkkausjärjestelmää. Palkkausjärjestelmässä tarkastellaan erityisesti työntekijöiden palkanmaksun perusteita eli tehtävien vaativuuden arvioinnin sekä henkilökohtaisen lisän ominaisuuksia. Yhden sopimuksen erityisen tarkastelun tavoitteena on tuoda esiin virka- ja työehtosopimusjärjestelmän erikoinen piirre sen suhteen, että sukupuolten välistä samapalkkaisuutta edistetään tällä hetkellä vain yhden sopimuksen piirissä ja sen sisällä vain yhden ammattiryhmään kuuluvien miesten ja naisten kesken. Näin ollen tutkimuksen tarkoituksena on osoittaa ne tosiasialliset mahdollisuudet, joilla samapalkkaisuutta voidaan edistää. Edistämismahdollisuuksien kautta arvioidaan lisäksi sitä, että voidaanko tällä hetkellä samapalkkaisuutta edistää täysimääräisesti ja tasa-arvolain säännösten mukaisesti. Lisäksi vertailukohteena tutkimuksessa osittain viitataan myös kunnalliseen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimukseen (TS). Se, miksi on olennaista tuoda esiin nämä kaksi sopimusala johtuu siitä, että KVTES on pääosin naisvaltainen sopimus ja TS puolestaan miesvaltainen sopimus. Näin ollen tutkimuksessa pyritään saamaan kuva sopimusten mahdollisista sisällöllisistä yhtäläisyyksistä ja eroista ja siitä voidaanko naisten ja miesten tehtäviä eri virka- ja työehtosopimusten välillä tällä hetkellä vertailla keskenään.

Tutkimuksessa on mukana esimerkkitapauksena kunnallisista työnantajista Helsingin kaupunki ja lisäksi kaupungin yksi virasto nuorisoasiainkeskus. Esimerkkitapausten myötä tutkimus tukee näkökulmaa siitä, että tällä hetkellä yksittäisen työnantajan samapalkkaisuuden edistämismahdollisuudet voidaan nähdä rajallisina. Tutkimustulosten perusteella joudutaankin miettimään onko tasa-arvolain säännöksillä mahdollisuutta toteutua tällä hetkellä täysimääräisesti kuntasektorilla virka- ja työehtosopimusjärjestelmässä.

Avainsanat: Sukupuolten välinen samapalkkaisuus, samapalkkaisuuden edistäminen kunnallisella sektorilla, samapalkkaisuuden edistäminen kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan, naisten ja miesten välinen palkkatasa-arvo.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	III
1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Tutkimustehtävä, sen rajaus ja tutkimuksen tavoitteet.....	6
1.3 Tutkimuksessa käytettäviä käsitteitä	9
1.3.1 Samapalkkaisuus ja samanarvoinen työ	9
1.3.2 Työsuhde vai palvelussuhde?.....	9
1.4 Tutkimusmenetelmät ja aineisto	10
2. PALKKAUKSELLISEN TASA-ARVON NORMIPERUSTA.....	13
2.1 Samapalkkaisuuden lähtökohdat kansainvälisissä sopimuksissa.....	13
2.2. Samapalkkaisuus Euroopan unionin perusarvona.....	16
2.3 Suomen perustuslaki.....	20
2.4 Suomen tasa-arvolaki	21
2.4.1 Tasa-arvolain antamat keinot samapalkkaisuuden edistämiseen	21
2.4.2 Tasa-arvolain antamien keinojen tehokkuudesta	25
3. TYÖMARKKINAJÄRJESTELMÄ	28
3.1 Työmarkkinaosapuolet	30
3.2 Sukupuolen mukaan eriytyneet työmarkkinat	31
3.3 Lainsäädännön ja virka- ja työehtosopimusten keskinäinen suhde työmarkkinajärjestelmässä	36
4. PALKOISTA SOPIMINEN OSANA TYÖMARKKINAJÄRJESTELMÄÄ	39
4.1 Palkanmuodostaminen prosessina – tulopolitiikasta virka- ja työehtosopimukseen.....	39
4.2 Liittotason sopiminen	43
4.3 Paikallinen sopiminen	44
4.4 Samapalkkaisuustavoitteet sopimusprosessissa.....	45

5. KUNTIEN PALKKAUSJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMISTOIMENPITEITÄ	48
5.1 Palkkausjärjestelmien kehitys	48
5.2 Yleisesti kunnille suositelluista palkkausjärjestelmistä.....	50
5.2.1 Työn vaativuuden perusteella maksettava palkanosa.....	54
5.2.2 Henkilökohtainen lisä	56
5.2.3 Työn vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvan arviointijärjestelmän tehokkuudesta.....	59
 6. TARKASTELUSSA KUNNALLINEN YLEINEN VIRKA- JA TYÖEHTOSOPIMUS	 62
6.1 Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen palkkahinnoittelu.....	63
6.2 Kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa olevat palkankorotuselementit	66
6.2.1 Yleiskorotus	67
6.2.2. Järjestelyvara	68
 7. HELSINGIN KAUPUNKI TASA-ARVOLAIN TARKOITTAMANA TYÖNANTAJANA	 70
7.1 Mitä toimia tasa-arvolaki edellyttää Helsingin kaupungilta tasa-arvon edistämiseksi?	70
7.2 Kaupungin tasa-arvosuunnitelma.....	72
7.2.1 Kaupungin toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma.....	73
7.2.2 Kaupungin henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma	74
7.3 Virastojen ja liikelaitosten tasa-arvosuunnittelu osana palkitsemisohjelmia	76
7.4 Helsingin kaupungin nuorisoasiainkeskus.....	81
7.4.1 Nuoriso-ohjaajat – yhden hinnoittelukohdan palkkauksellinen tasa-arvo	85
 8. LOPPUPÄÄTELMÄT	 89

LÄHTEET

Kirjallisuus ja muut kirjoitetut teokset

Alho, Kari – Pekkarinen, Jukka (toim.): Sovitaan palkoista. Palkkaneuvottelut puntarissa. Helsinki 2004.

Anttalainen, Marja-Liisa: Naisten työt, miesten työ. Sukupuolen merkitys ammatillisessa koulutuksessa sekä eri alojen ja ammattien sukupuolirakenteen kehitys ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Tasa-arvoasiainneuvottelukunta. Helsinki 1980.

Bruun, Niklas – Flodgren, Boel – Halvorsen, Marit – Hydén, Håkan – NieLSen, Ruth: Den Nordiska modellen. Fackföreningarna och arbetsrätten i Norden. Nu och i framtiden. Lund 1990.

Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K.: Tasa-arvolaki. Helsinki 1986.

Bruun, Niklas – Von Koskull, Anders: Työoikeuden perusteet. Helsinki 2004.

Hakonen, Anu – Salimäki, Aino – Hulkko, Kiisa: Palkitsemisen tila ja muutos Suomessa 2004. Työpoliittinen tutkimus. Helsinki 2005.

Heikkilä, Anni: Palkoista sopiminen paikallistasolla: Muodot ja laajuus. Teoksessa Alho – Pekkarinen: Sovitaan palkoista. Palkkaneuvottelut puntarissa. Helsinki 2004.

Helsingin kaupunki: Helsingin kaupungin henkilöstöraportti 2006. Helsinki 2007.

Helsingin kaupunki: Helsingin kaupungin henkilöstöraportti 2007. Helsinki 2008.

Helsingin kaupunki: Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008. Helsinki 2006.

Helsingin kaupunki : Henkilöstökeskuksen kirje nro 22, 24.5.2007. Järjestelyvaraerän toteuttaminen 1.9.2007 KVTES:n alueella. Helsinki 2007.

Helsingin kaupunki: Kaupunginkanslian henkilöstöosaston kirje nro 21, 10.6.2003. Tehtävien vaativuuden arviointi kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen piirissä. Helsinki 2003.

Helsingin kaupunki : Nuorisoasiainkeskuksen palkkaohjelma 2003–2007. Helsinki 2003.

Helsingin kaupunki : Nuorisoasiainkeskuksen palkitsemisohjelma 2006–2007. Helsinki 2006.

Helsingin kaupunginhallitus: Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelman 2006–2008 hyväksyminen. Kaupunginhallituksen esityslista 04.09.2006. Helsinki 2006.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2005.

Jalonen, Markku: Kuntakorporatismi. Paikallinen sopiminen Suomen kunnissa 1994. Helsinki 1996.

Kairinen, Matti: Työoikeus perusteineen. Raisio 2004.

Kauppinen, Timo: Suomen työmarkkinamalli. Helsinki 2005.

Kiander, Jaakko: Työmarkkinainstituutiot ja joustavuus: Suomi verrattuna muihin OECD – maihin. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 1998.

Korkman, Sixten: Onko tupolla tulevaisuutta? Helsinki 2007.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2005.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Henkilökohtainen palkitseminen käyttöön. Kuntatyönantajan palkkausopas. Helsinki 2004.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kunnallinen lääkärin virkaehtosopimus 2005–2007. Helsinki 2005.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kunnallinen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus 2005–2007. Helsinki 2005.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kunnallinen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus 2005–2007. Helsinki 2005.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kunnallinen tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimus 2005–2007. Helsinki 2005.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus 2005–2007. Helsinki 2005.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus 2007–2009. Helsinki 2007.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Kunta-alan palkkausjärjestelmä uudistuu. Kuntatyönantajan palkkausopas. Helsinki 2001.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Paikallinen sopiminen kunta-alalla. Opas kunnallisille esimiehille. Helsinki 2002.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Yleiskirje 1/2003. Liite 1: Kunnallisen palkkausjärjestelmän kehittämistoimenpiteitä vuosina 2003–2007. Helsinki 2003.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Yleiskirje 1/2003. Liite 2: Kunnallisen palkkausjärjestelmän kehittämistoimenpiteitä vuosina 2003–2007 koskevan sopimuksen soveltamisohjeet. Helsinki 2003.

Kunnallinen työmarkkinalaitos: Yleiskirje 1/2005. Liite 4: Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) 2005–2007 soveltamisohjeet. Helsinki 2005.

Lahti, Carita – Tarumo, Saara – Vartiainen, Matti: Palkkausjärjestelmien kehittäminen. Helsinki 2004.

Marjanen, Reijo: Palkkaratkaisujen sisältö ja toteutuminen tulopoliitikan aikakaudella, Helsinki 2002.

Moisio, Elina – Sweins, Christina – Salimäki, Aino: Miten palkitseminen muuttuu Suomessa. Palkitsemisen haasteet ja tutkimustarpeet. Työsuojelurahaston selvityksiä 1:2006. Helsinki 2006.

Nummijärvi, Anja: Palkkasyrjintä. Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännön sisällöstä ja toimivuudesta. Helsinki 2004.

Ojanperä, Päivi: Markkinoihin vetoaminen peittää syrjinnän?. Tasa-arvo 1/2008.

Ojanperä, Päivi: Markkinapalkka ajankohtainen myös Suomessa. Tasa-arvo 1/2008.

Opetusministeriö: Tasavertaiset työmarkkinat–työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:1. Helsinki 2004.

Petäjäniemi, Tuulikki: Selvitys hallituksen samapalkkaisuusohjelman rakentamisen edellytyksistä yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13. Helsinki 2004.

Saipio, Heikki: Paikallisilla järjestelyerillä kehitetään palkkausjärjestelmiä. Kuntatyönantaja 4/2003. Helsinki 2003.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Snellmann, Kenneth: Palkkaneuvottelujen tasot ja palkanmuodostus. Teoksessa Alho – Pekkarinen: Sovitaan palkoista. Palkkaneuvottelut puntarissa. Helsinki 2004.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:1. Helsinki 2005.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Samapalkkaisuusohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:11. Helsinki 2007.

Tiitinen, Kari-Pekka: Virkaehtosopimusoikeus. Helsinki 1983.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen työnarviointijärjestelmien seurantaryhmä TASE: Illuusiosta todelliseen. Opas työn vaativuuden arviointijärjestelmän kehittämiseksi. Helsinki 2003.

Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:7. Helsinki 2005.

Valtioneuvoston kanslia: Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Helsinki 2003.

Vartiainen, Juhana: Sukupuolten palkkaeron tilastointi ja analyysi. Tasa-arvojulkaisuja 2001:7. Helsinki 2001.

Kotoperäiset säädökset ja muut virallislähteet

HE 195/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

Kuntalaki 365/1995.

Kunnallinen virka- ehtosopimuslaki 669/1970.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Työaikalaki 605/1996.

Työehtosopimuslaki 436/1946.

Työsopimuslaki 55/2001.

Virkaehtosopimuslaki 664/1970.

Vuosilomalaki 162/2005.

Kansainväliset sopimukset ja Euroopan yhteisöjen oikeus

Comission of the European communities: Memorandum on equal pay for work of equal value. COM (94) 6 final, 23.06.1994. Brussels 1994.

Euroopan neuvosto: Euroopan sosiaalinen peruskirja Sops 80/2002.

Euroopan neuvosto: Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 18/1990. Euroopan ihmisoikeussopimus. (Hyväksytty Euroopan neuvostossa 1950).

Euroopan neuvosto: Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla 63/1999.

Euroopan talousyhteisö: Euroopan talousyhteisön perustamissopimus 11957E/AFI/CNF. Rooma 1957.

Euroopan unioni: Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta 54/1997.

Euroopan unioni: Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto. Euroopan unionin virallinen lehti nro C 325 , 24. joulukuuta 2002.

Euroopan unioni: Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01.

Euroopan yhteisöjen neuvosto: Neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 76/207/ETY.

Euroopan yhteisöjen neuvosto: Neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 2002/73/EY.

Euroopan yhteisöjen neuvosto: Neuvoston direktiivi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 75/117/ETY.

Euroopan yhteisöjen neuvosto: Neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 79/7/ETY.

Euroopan yhteisöjen neuvosto: Neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä 86/378/ETY.

Euroopan yhteisöjen neuvosto: Neuvoston direktiivi 96/97/EY miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä annetun direktiivin 86/378/ETY muuttamisesta.

Euroopan yhteisöjen neuvosto: Neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat mukaan lukien, ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten suojeluun raskauden ja synnytyksen perusteella 86/613/ETY.

Euroopan yhteisöjen neuvosto: Neuvoston direktiivi toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä 92/85/ETY.

Euroopan yhteisöjen neuvosto: Neuvoston direktiivi todistustaakasta sukupuoleen perustuvissa syrjintätapauksissa 97/80/EY.

Kansainvälinen työjärjestö ILO: Samasta työstä miehille ja naisille maksettava sama palkka. Yleissopimus nro 100–1951.

Yhdistyneet kansakunnat: Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus SopS 67–68/1986. (Hyväksytty YK:ssa 1979).

Yhdistyneet kansakunnat: Taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva yleissopimus SopS 6/76.

Oikeustapaukset

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin: Enderby C–127/92. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.10.1993.

Sveriges arbetsdomstolen: Dom nr 13/01. Mål nr A 190/97. Stockholm 21.2.2001.

Sähköiset lähteet

www.ek.fi (Viitattu 15.4.2008).

www.hel.fi/henkilostokeskus → Helsinki työntäjänä. (Viitattu 14.3.2008).

www.hel.fi/henkilostokeskus → Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus → Tasa-arvosuunnitelma → Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008. (Viitattu 17.3.2008).

www.hel.fi/henkilostokeskus → Viraston esittely. (Viitattu 18.3.2008).

www.hel.fi/virastot. (Viitattu 14.3.2008).

www.kuntatyönantajat.fi → Ajankohtaista → Tiedotteet 2001 → 14.12.2001 kunta-alan palkkatasoselvitys valmis. (Viitattu 11.3.2008).

www.kuntatyönantajat.fi → Sopimukset → KVTES. (Viitattu 10.4.2008).

www.kuntatyönantajat.fi → Työelämä → Hallitusohjelma ja kuntatyönantajat. (Viitattu 2.4.2008).

www.kuntatyönantajat.fi → Työelämä → Tasa-arvo → Tasa-arvosuunnitelma. (Viitattu 15.4.2008).

www.palkitseminen.hut.fi → Johdanto palkitsemiseen / Palkitsemistapoja. (Viitattu 20.3.2008).

www.stm.fi → Sukupuolten tasa-arvo → Valtavirtaistaminen. (Viitattu 11.3.2008).

www.tasa-arvo.fi → Syrjintä → Syrjintä palkkauksessa ja muissa työsuhteen ehdoissa → Palkkasyrjintä → Sama ja samanarvoinen työ. (Viitattu 8.4.2008).

www.tasa-arvoklinikka.fi → Mitä tasa-arvo on? (Viitattu 5.4.2008).

www.tasa-arvoklinikka.fi → Mitä tasa-arvo on? → Sukupuoli. (Viitattu 5.4.2008).

www.un.org/womenwatch/daw/beijing/ → Fourth world conference on women. A/CONF.177/20 Report of the Fourth World Conference on Women. Beijing, China – September 1995. (Viitattu 10.4.2008).

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Tasa-arvolla on monia ulottuvuuksia. Yleisen tasa-arvokäsitteen alle kuuluu ajatus kaikkien ihmisten yhtäläisestä arvosta, niin iän, sukupuolen, etnisen taustan, sukupuolisen suuntautumisen, kansallisuuden tai muiden henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella.¹ Kaikkalainen ja kaikenlainen tasa-arvo on yhteiskunnassamme näkökulma, joka tulee ottaa huomioon yhteiskunnallisessa toiminnassa muun muassa hallinnossa, politiikassa, palveluissa, koulutuksessa, työelämässä. Tasa-arvo voidaan oikeastaan nähdä yhtenä yhteiskuntamme peruspilareista, sillä kaikenlainen syrjintä ja ihmisten eri asemaan asettaminen ilman hyväksyttävää syytä henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella on kielletty jopa Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n perusteella. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä näitä tasa-arvon kaikkia ulottuvuuksia, vaan keskitytään tarkastelemaan ainoastaan yhtä ulottuvuutta, sukupuolten välistä palkkauksellista tasa-arvoa ja samapalkkaisuutta työelämässä.

Se, miksi ylipäänsä on tarvetta tutkia sukupuolten välistä samapalkkaisuutta, johtuu siitä, myös samapalkkaisuudellakin voi olla useampia ulottuvuuksia. Aihetta voidaan käsitellä tutkimalla sitä palkkauksen tilaa, joka vallitsee kaikkien naisten ja miesten välillä, kaikilla toimialoilla ja kaikissa tehtävissä. Tässä lähestymistavassa ei kuitenkaan oteta huomioon sitä työmarkkinoiden tilannetta, että miehet ja naiset ovat suuntautuneet hyvin vahvasti eri sektoreille. Toisaalta sukupuolten välisen palkkauksellisen tasa-arvon ongelmaa voidaan lähestyä samojen töiden näkökulmasta, jolloin tutkitaan sukupuolten välistä samapalkkaisuutta samoissa ja samanarvoisissa tehtävissä ja saman työnantajan alaisuudessa. Tämä näkökulma on myös tämän tutkimuksen lähtökohta.

Samapalkkaisuuteen vaikuttavat monet yhteiskunnan eri ilmiöt, tekijät ja tahot. Järjestelmää, jossa on mukana muun muassa politiikkaa, taloutta, lainsäädäntöä ja jopa kulttuurisidonnaisia tapoja ja asenteita, voi olla hyvin vaikea hallita, koordinoida ja kehittää. Jotta koko järjestelmä toimisi moitteettomasti, tulisi näiden kaikkien intressien välille löytää tasapaino, joka tyydyttäisi myös kaikkia järjestelmään kuuluvia osapuolia.

¹ www.tasa-arvoklinikka.fi → Mitä tasa-arvo on?

Järjestelmän monitahoisuudesta voidaankin päätellä se, että näin valtavassa järjestelmässä tasapainon löytäminen voi olla hyvin hidasta ja haastavaa.

Sukupuoli on siis jo itsessään hyvin yhteiskuntasidonnainen käsite. Se, millainen rooli tai asema naisilla ja miehillä on ympäröivässä yhteiskunnassa ja kulttuurissa eri aikakausina, vaikuttaa jopa siihen, että jo lapset omaksuvat tietynlaisia sukupuoleen sidottuja tavoitteita, joita yhteiskunnan ajatellaan heiltä odottavan.² Tämä näkyy nuorten elämässä esimerkiksi siinä, mitkä aineet kiinnostavat tyttöjä ja poikia kouluissa ja minkä koulutuslinjan tai ammatin he tulevat valitsemaan. Lopulta roolijako näkyy siinä, että työmarkkinat ovat tosiasiallisesti jakautuneet vahvasti naisvaltaisiin ja miesvaltaisiin aloihin. Näin ollen jakautuneet eli segregoituneet työmarkkinat ovat yksi suuri osa samapalkkaisuuden edistämisen haastetta. Tutkimuksessa saammekin huomata, että nimenomaan segregaatian vähentäminen tai jopa poistaminen edistäisi osaltaan samapalkkaisuutta, mutta tämä on pitkä prosessi ja se vaatii monien tahojen pitkäkestoista yhteistyötä.

Naisten ja miesten välinen samapalkkaisuus voidaan lisäksi nähdä eräänlaisena mittapuuna yhteiskunnassamme. Työstä maksettava palkka saattaa heijastaa yhteiskunnassa vallitsevaa työn arvostusta, eli palkka voi osaltaan kertoa sen kuinka arvokkaana työ yhteiskunnassa nähdään. Näin ollen oikeudenmukaisiksi koetut palkat lisäävät myös työtyytyväisyyttä, motivaatiota ja luottamusta työnantajaa ja ylipäänsä yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta kohtaan.

Vaikka tasa-arvoiset palkat ovat siis myös sosiaalisen ulottuvuutensa takia hyvin tärkeä tavoite, on samapalkkaisuuden edistämisen taustalla myös toinen vahva instituutio. Samapalkkaisuudella on nimittäin tukenaan lainsäädäntö, ja tämä laintasoinen lähtökohta on tämän tutkimuksen perusta. Suomi on sitoutunut erinäisiin kansainvälisiin sopimuksiin ollakseen mukana yhteiskunnallisessa kehityksessä, ja Euroopan unionin jäsenenä Suomea sitoo Euroopan yhteisöjen oikeus. Näiden lisäksi kotoperäinen lainsäädäntökin velvoittaa edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä ja erityisesti palkkauksessa ja sen ehdoissa. Samapalkkaisuudesta säädetään siis monella tasolla, niin periaatteellisesti kuin yksityiskohtaisestikin.

² www.tasa-arvoklinikka.fi → Mitä tasa-arvo on? → Sukupuoli.

Sääntelyn monitasaisuudesta ja monitahoisuudesta voidaan päätellä myös se, että samapalkkaisuus on niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin yhteinen intressi ja tavoite, joka pyritään toteuttamaan periaatteellisen tason lisäksi myös käytännön työelämässä. Tasa-arvoisen palkkauksen edistämistyössä voidaan mainita yhdeksi tärkeimmäksi kansainväliseksi sopimukseksi vuonna 1951 hyväksytty kansainvälisen työjärjestön ILO:n samapalkkaisuussopimus.³ Samapalkkaisuussopimuksen sisältö pysyttelee tosin periaatteellisella tasolla sen suhteen keitä sopimus velvoittaa edistämään samapalkkaisuutta ja millaisin toimenpitein. Sopimus ulottuukin koskemaan jäsenvaltioita yleisesti ja velvoittaa niitä edistämään samapalkkaisuutta vain niillä keinoilla, joita jäsenvaltioilla on sillä hetkellä käytettävissään. Toisaalta sopimuksen yleinen luonne ei kuitenkaan ole Anja Nummijärven mukaan vähentänyt sopimuksen painoarvoa ja sillä on ollut merkittävä rooli samapalkkaisuuskysymyksissä, ainakin suomalaisessa tasa-arvotyössä.⁴

Lisäksi Euroopan yhteisöjen oikeuden Rooman sopimuksen 141 artiklaan (entinen 119 artikla) oli sisällytettyä periaatteellisella tasolla samapalkkaisuusvaatimuksia.⁵ Myöhemmin Amsterdamin sopimuksella näitä periaatteita on vahvistettu ja sukupuolten välinen palkkauksellinen tasa-arvo on pyritty tuomaan kaikenlaisen toiminnan peruslähtökohdaksi niin yhteisössä kuin jokaisessa jäsenvaltiossakin. Samapalkkaisuuden eurooppalaisella tiellä on lisäksi lukuisia neuvoston antamia direktiivejä, joista jokainen omalta osaltaan pyrkii vaikuttamaan joko kaikkinaiseen syrjintään ja tasa-arvoon tai keskittyy yksityiskohtaisemmin edistämään sukupuolten välistä samapalkkaisuutta.⁶

Myös kansallisella tasolla säädellään tasa-arvoisesta palkkauksesta edellä mainittujen kansainvälisten sopimusten ja Euroopan yhteisöjen oikeuden luomissa samapalkkaisuuden lainsäädännöllisissä viitekehyksissä. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) on kotoperäisen lainsäädännön merkittävin samapalkkaisuuden tukikohta ja kyseinen laki pyrkii konkretisoimaan ja tuomaan käytännön työelämään kansallisella tasolla ne periaatteet, joista edellä mainitut kansainväliset sopimukset ja Euroopan yhteisöjen oikeus säättävät.

³ Sopimus 100–1951.

⁴ Nummijärvi 2004, s. 69–70.

⁵ Euroopan talousyhteisön perustamissopimus 11957E/AFI/CNF, 1957.

⁶ HE 195/2004, kappale 2.2 → Tasa-arvo Euroopan unionissa.

Kotoperäinen tasa-arvolaki on myös palautettavissa Suomen perustuslakiin, joka sääntelee muun ohella naisten ja miesten tasa-arvoisesta kohtelusta erityisesti työelämässä ja palkkauksessa. Tutkimuksen lainsäädännöllisistä lähtökohdista kotoperäisen tasa-arvolain säännökset ja erityisesti sen 6 ja 6 a §:t muodostavatkin tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät oikeudelliset kehykset. Vaikka samapalkkaisuuden perusta on siis lainsäädännössä ja oikeusnormit antavat tälle toiminnalle kehykset, vaikuttavat samapalkkaisuuden edistämiseen tosiasiallisesti myös muut yhteiskunnan instrumentit.

Suomessa palkanmuodostaminen ei kuitenkaan ole kovin yksioikoinen prosessi. Työntekijöiden palkoista ja muista palvelussuhteiden ehdoista sovitaan valtakunnan tasolla keskitetysti ja koordinoitusti virka- ja työehtosopimuksin. Tätä järjestelmää, jonka puitteissa yhteisesti sovitaan muun muassa nämä virka- ja työehtosopimukset kutsutaan työmarkkinajärjestelmäksi.⁷ Työmarkkinajärjestelmässä ovat mukana vaikuttamassa valtakunnan tasolla maan hallituksen lisäksi työmarkkinaosapuolet, kuten työnantajien ja työntekijöiden edustajat liittoineen ja keskusjärjestöineen. Työmarkkinajärjestelmä pyrkii kattamaan kaikki ne tahot, jotka toimivat työmarkkinoilla. Palkanmuodostamisen ja virka- ja työehtosopimusten ohella työmarkkinajärjestelmässä neuvotellaan myös esimerkiksi kansantalouden tasapainosta, vero- ja sosiaalipolitiikasta, työllisyyden hoidosta ja jopa vero- ja sosiaalilainsäädännöstä. Jos edellä mainituista asiakokonaisuuksista saadaan neuvottelutulos, kutsutaan sitä valtakunnalliseksi tulopoliittiseksi ratkaisuksi, tupo-ratkaisuksi. Yksittäisen työntekijän osalta tupo-neuvottelut ja niiden kehystämät virka- ja työehtosopimusneuvottelut konkretisoituvat siinä, että nämä virka- ja työehtosopimukset määrittävät työntekijöiden vähimmäispalkat. Tupo-neuvotteluista lähtien työntekijöiden palkanormit sekä niin ikään sukupuolten välinen samapalkkaisuus ovat vain yksi osa ja neuvottelutulos muiden intressien ohella työmarkkinoilla tapahtuvassa neuvotteluprosessissa.⁸ Lisäksi, koska kyse on sopimustoiminnasta, neuvottelutulokin luonnollisesti vaihtelee riippuen neuvottelukierroksesta.

⁷ Kauppinen 2005, s. 18.

⁸ Ibid. s. 11.

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan tätä palkanmuodostamista ja samapalkkaisuuden edistämismahdollisuuksia kuntasektorilla. Valtakunnalliset tuponeuvottelut toki esitellään, jotta lukijalla olisi käsitys koko työmarkkinajärjestelmästä. Kunnallista palkanmuodostamista tarkasteltaessa perehdytään yleisesti kunnallisiin virka- ja työehtosopimuksiin sekä yksityiskohtaisemmin kunnalliseen yleiseen virka- ja työehtosopimukseen (KVTES). Tutkimus myös selventää kunnallisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimuksen rakennetta ja sisältöä saadakseen vertailupohjaa kunnalliseen yleiseen virka- ja työehtosopimukseen.

Lisäksi Helsingin kaupunki toimii tutkimuksessa kunnallisen työnantajan esimerkkinä, jonka avulla kunnallisen palkanmuodostamisen järjestelmää peilataan käytäntöön. Kunnallisessa palkanmuodostamisprosessissa sovellettava palkitsemisjärjestelmä on tutkimustulosten kannalta olennaisessa asemassa. Palkitsemisjärjestelmä tässä tutkimuksessa tarkoittaa niitä palkanmaksun perusteita, joita työntekijöihin sovelletaan. Järjestelmä perustuu siihen, että kuntien tehtäviä arvioidaan vaativuuden mukaan ja tämä vaativuustaso on palkanmaksussa tehtäväkohtaisen vähimmäispalkan peruste. Lisäksi järjestelmässä saatetaan maksaa henkilökohtaista lisää perustuen siihen, miten henkilö on suoriutunut työtehtävistään. Tehtävän vaativuuden arviointiin perustuvaa järjestelmää suositellaan yleisesti kuntasektorille käytettäväksi ja erityisesti tässä tutkimuksessa nousee esiin yleisen kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen piirissä sovellettava järjestelmä. Myös tutkimuksen esimerkkitapaus Helsingin kaupunki soveltaa näitä palkanmaksun perusteita.

Se, miksi kunnille on tärkeää maksaa palkkaa tehtävien vaativuuden perusteella johtuu siitä, että myös kunnat joutuvat vastaamaan työmarkkinoiden palkkauksellisen kilpailukyvyn haasteeseen. Osa nykypäivän työtehtävistä on kehittynyt luonteeltaan henkistä suoritusta vaativiksi enemmän kuin koskaan ennen. Tällaisia tehtäviä saattavat olla esimerkiksi asiantuntijoiden tehtävät. Näin ollen kunnille on saattanut olla hyvin vaikeaa määritellä työhön ja tehtäviin liittyviä käsitteitä ja mitata työn sisällön osatekijöitä, esimerkiksi pätevyyttä.⁹ Saadakseen kuitenkin tulevaisuudessa pätevää ja koulutettua henkilöstöä töihin, kuntien on pitänyt kehittää palkanmaksun perusteita vastaamaan tämän päivän työmarkkinoiden haasteita ja vaatimuksia.¹⁰

⁹ Tase-ryhmä 2003, s. 9.

¹⁰ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2001, Kunta-alan palkkausjärjestelmä uudistuu, s. 2.

1.2 Tutkimustehtävä, sen rajaus ja tutkimuksen tavoitteet

Tutkimus käsittelee sukupuolten välisen samapalkkaisuuden edistämismahdollisuuksia tasa-arvolain ja virka- ja työehtosopimusjärjestelmän valossa.

Tutkimuksessa tarkastellaan samapalkkaisuuden ulottuvuutta siitä näkökulma, millainen järjestelmä ja lainsäädäntö ympäröivät ja määrittelevät nimenomaan saman työnantajan piirissä olevien työntekijöiden palkkoja samoissa tai samanarvoisissa töissä. Tutkimus tarkastelee samapalkkaisuuden edistämistä kunnallisella sektorilla ja tuo tarkastelun lähelle käytäntöä erityisen esimerkkinsä, yhden kunnallisen työnantajan, avulla. Samapalkkaisuuden edistämismahdollisuuksia tarkasteltaessa näkökulmaksi on valittu työnantajan näkökulma. Helsingin kaupungin lähtökohdista asiaa tutkittaessa tutkimus painottuu toki kuvaamaan yksittäisen työnantajan tilannetta. Tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin tehdä myös joitain yleistyksiä kuntasektorilla, sillä kyseessä on valtakunnalliset virka- ja työehtosopimusjärjestelmät. Kunnallisen työnantajan näkökulmasta tehty tutkimus on kuitenkin vain yksi näkökulma tarkastella samapalkkaisuuden edistämistä. Näin ollen tutkimustuloksia ei voida yleistää koskemaan kaikkia tahoja työmarkkinajärjestelmässä. Tämä johtuu siitä, että järjestelmässä on kyse monien tahojen sopimustoiminnasta ja näin ollen eri osapuolten intressit ja näkemykset järjestelmän rakenteesta ja tehokkuudesta saattavat vaihdella riippuen katsotusta näkökulmasta.

Palkanmuodostaminen tapahtuu siis oikeudellisten normien viitoittamana sekä virka- ja työehtosopimusten kehystämässä järjestelmässä. Näin ollen voidaan sanoa, että palkanmuodostamista kehystää kaksi hyvin vahvaa ja toisaalta erilaista, mutta ei erillistä instituutiota. Ensinnäkin samapalkkaisuutta säännellään pakottavalla lainsäädännöllä ja toiseksi virka- ja työehtosopimusjärjestelmässä neuvotellaan palkoista sopimusvapauden puitteissa. Tutkimuksen kantava teema onkin näiden oikeusnormien suhde kunnalliseen virka- ja työehtosopimusjärjestelmään ja siihen miten yksittäinen työnantaja tässä järjestelmässä voi toimia tasa-arvoisen palkkauksen hyväksi. Tutkimuksen lainsäädännöllisenä perustana on pääsääntöisesti kotoperäinen tasa-arvolaki. Erityisesti tasa-arvolain 6 ja 6 a §:t ovat tarkastelun kohteina, sillä nämä säännökset kohdistavat samapalkkaisuuden edistämisen velvoitteen nimenomaan yksittäiselle työnantajalle.

Tämä on mielenkiintoista sen takia, että virka- ja työehtosopimusjärjestelmässä yksittäinen työnantaja ei puolestaan ole edes neuvotteluosapuolena. Tasa-arvolain syrjintää määrittäviä 7 ja 8 §:iä tutkimus ei käsittele lainkaan, sillä tutkimuksen tarkoitus ei ole osoittaa yksittäisen työntekijän kohdalla mahdollisesti toteutuvaa syrjinnän olettamaa. Tutkimus ei myöskään ota samapalkkaisuuskysymyksissä kantaa yksittäisen työntekijän palkkauksen tilaan suhteessa toiseen työntekijään, vaan tutkimus keskittyykin vain tällä hetkellä olemassa oleviin mahdollisuuksiin edistää sukupuolten välistä samapalkkaisuutta. Edistämismahdollisuuksia tarkastellaan tasa-arvolain 6 ja 6 a §:ien antamissa kehyksissä sekä toisaalta kuntasektorilla voimassa olevan virka- ja työehtosopimusjärjestelmän valossa. Tutkimuksen avulla on tarkoitus selventää millaiset puitteet toisaalta lainsäädäntö ja toisaalta kunnallinen virka- ja työehtosopimusjärjestelmä tarjoaa samapalkkaisuuden edistämiseen. Lisäksi arvioidaan sitä, ovatko nämä tarjotut puitteet riittävät samapalkkaisuuden tosiasialliseen edistämiseen.

Tarkasteltaessa koko työmarkkinajärjestelmää näkökulma on pääsääntöisesti kunnallisen sopimustoiminnan lähtökohdista. Näin ollen tutkimus ei tupo-neuvotteluja enempää tarkastele yksityisen sektorin työehtosopimusjärjestelmää, eikä edes valtion virka- ja työehtosopimustoimintaa.

Kunnallisen sektorin virka- ja työehtosopimusjärjestelmässä tutkimus painottuu tarkastelemaan pääasiassa kunnallista virka- ja työehtosopimusta (KVTES). Tämä johtunee siitä, että kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus on kunta-alan sopimuksista suurin ja näin ollen sen soveltamispiiriin kuuluu ensinnäkin kaksi kolmasosaa kunta-alan työntekijöistä ja lisäksi sopimuksen piiriin kuuluvat tehtävät on hyvin erilaisia. Lisäksi KVTES on sopimus, joka määrittää suuria naisvaltaisia aloja.¹¹ Sopimuksen nämä piirteet tuo palkkaukselliseen tasa-arvotyöhön tällä sopimusallalla omat haasteensa. Tutkimuksessa käytetään osittain vertailukohtana myös kunnallisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimusta. Tämän avulla osoitetaan naisvaltaisen sekä miesvaltaisen sopimuksen eroja ja yhtäläisyyksiä. Osittain pohditaan myös näiden sopimusten vertailumahdollisuuksia.

¹¹ www.kuntatyonantajat.fi → sopimukset → KVTES.

Helsingin kaupunki on siis tasa-arvolain 6 §:n tarkoittama työnantaja. Se on juridisesti sidottu noudattamaan sekä tasa-arvolakia että myös kunnallisia virka- ja työehtosopimuksia. Tutkimuksessa kartoitetaan sitä, miten ja missä määrin Helsingin kaupunki pystyy toteuttamaan tasa-arvolain 6 ja 6 a §:iä, sillä kaupungin palkankorotuksiin tulevat vähimmäisresurssit ovat sidottuja kunnallisiin virka- ja työehtosopimukseen. Näin ollen tutkimuksessa pohditaan myös tasa-arvolain edellä mainittujen pykälien tehokkuutta ja riittävyttä suhteessa kunnalliseen virka- ja työehtosopimusjärjestelmään. Lisäksi pohditaan KVTES:n sisällöllisten rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta. KVTES:n rakenteellisia elementtejä arvioidaan suhteessa yleisesti kunnilla kehitettyyn tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmään ja tätä kautta tarkoituksenmukaisuusarviointi ulottuu myös sukupuolten väliseen samapalkkaisuuden edistämiseen.

Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan esimerkin avulla myös sitä, miten kaikki palkkaukselliseen tasa-arvoon tähtäävät toimenpiteet näkyvät ja konkretisoituvat kaupungin yhden viraston, yhden ammattiryhmän työntekijöiden sukupuolten välisissä palkoissa. Tätä tarkastelua varten mukana on esimerkkitapauksena Helsingin kaupungin nuorisoasiainkeskus ja tutkimuksessa analysoidaan viraston vuosien 2003 ja 2007 palkkatilastoja. Palkkatilastoja tarkastellaan ainoastaan keskiansioiden osalta, joten yksittäisen työntekijän ansiot eivät ole vertailun kohteena.

Helsingin kaupunki voidaan pitää kuntatyönantajista hyvänä esimerkkinä, koska se on kunta-alan työnantajista suurin, henkilöstön määrän ollessa 38 623 vuoden 2007 lopussa. Samalla se tekee Helsingin kaupungista myös koko Suomen suurimman työnantajan.¹² Näin ollen voidaan ajatella, että palkkauksellisen tasa-arvotyön haasteet ja tasapainon löytäminen tässä järjestelmässä ovat erityisen haastavia näin suuren työnantajan piirissä.

¹² www.hel.fi/henkilostokeskus → Helsinki työnantajana sekä Helsingin kaupungin henkilöstöraportti 2007, s . 3.

1.3 Tutkimuksessa käytettäviä käsitteitä

1.3.1 Samapalkkaisuus ja samanarvoinen työ

Naisten ja miesten välinen samapalkkaisuus käsitteenä tarkoittaa sitä, että samasta tai samanarvoisesta työstä tulisi molemmille sukupuolille maksaa yhtä suurta palkkaa. Samapalkkaisuuden käsite ei siis rajoitu käsittämään vain identtisesti täysin samoja tehtäviä, vaan samapalkkaisuuden vaatimus ulottuu koskemaan myös samanarvoisiksi koettuja tehtäviä, esimerkiksi jos tehtävästä suoriutumiseen vaadittavaa pätevyyttä voidaan arvioida samanarvoisiksi.¹³ Tämä tarkoittaa, että hyvin erilaisiakin tehtäviä voidaan arvioida samanarvoisiksi, jos tehtävien muodostamia kokonaisuuksia voidaan pitää yhtä vaativina, vaikkakin tehtävien vaativuus muuten koostuisi erilaisista elementeistä.¹⁴ Tämän määritelmän lisäksi samapalkkaisuuden käsitteen sisälle voidaan lukea myös ne perusteet, joiden mukaan ylipäänsä palkkaa maksetaan työntekijöille.¹⁵ Näin ollen puhuttaessa sukupuolten välisen samapalkkaisuuden edistämisestä kattaa tämä tavoite alleen hyvin laajalti kaikki perusteet siitä, miten palkka muodostetaan.

1.3.2 Työsuhde vai palvelussuhde?

Työsuhde muodostuu työnantajan ja työntekijän välille työsopimuksella jos työsopimuksessa on tietyt, työsopimuslaissa (55/2001) määritellyt, kriteerit siitä, mitä sopimus koskee.¹⁶ Työsopimus on sellainen sopimus, jossa kaksi osapuolta sopii työn tekemisestä. Työntekijä sitoutuu tekemään sovittun työn ja hyväksyy työskennellä johdon alaisena sekä työnantaja puolestaan sitoutuu maksamaan tästä tehdystä työstä palkkaa tai muuta sovittua vastiketta. Näiden välille syntyy täten työsuhde.¹⁷ Lisäksi työsopimuslain 2 §:n 1 momentin 1-kohdasta ilmenee, että kyseistä lakia ei sovelleta julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin eli tässä tapauksessa kunnan viranhaltijoihin. Näin ollen voidaan tulkita, että pääsääntöisesti termiä ”työsuhde” käytetään koskemaan yksityisoikeudellisia työsuhteita.

¹³ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 23.

¹⁴ www.tasa-arvo.fi → syrjintä → syrjintä palkkauksessa ja muissa työsuhteen ehdossa → palkkasyrjintä → sama ja samanarvoinen työ.

¹⁵ Sopimus 100–1951, 1artikla, s. 221.

¹⁶ Bruun – Von Koskull 2004, s. 32–33.

¹⁷ Kairinen 2004, s. 63–68.

Kunnan henkilöstö on kuntalain (365/1995) 6 luvun 44 §:n 1 momentin mukaan joko virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Näin ollen julkisoikeudellisia palvelussuhdelajeja on kaksi. Virkasuhteessa ollaan silloin, jos viranhaltija hoitaa sellaisia tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa ja näin ollen virkasuhteessa olevalla onkin erityinen oikeudellinen vastuu.¹⁸ Lisäksi näiden viranhaltijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista säättää laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Lain 1 §:stä saadaankin lukea, että kyseistä lakia sovelletaan kunnan viranhaltijoihin ja lisäksi lain 2 §:stä voidaan nähdä, että käytettäessä termiä ”viranhaltija” on tällöin kyseisellä henkilöllä nimenomaan virkasuhde kuntaan.

Ne, jotka eivät käytä kunnassa julkista valtaa, mutta hoitavat muita kunnan tehtäviä ovat näin ollen kylläkin työsuhhteessa kuntaan. Erotukseksi siitä, että työnantaja on julkisoikeudellinen eikä yksityinen saatetaan näistä työsuhhteista käyttää termiä palvelussuhde.

Tässä tutkimuksessa käytän pääsääntöisesti termiä palvelussuhde kuvaamaan kunnan ja työntekijän välistä työsuhdetta. Tarkoituksenmukaisesti kuitenkin käytän termiä työsuhde tutkimuksen kolmannessa ja neljännessä osassa, sillä kappaleet käsittelevät koko työmarkkinajärjestelmää. Näin ollen ei ole kysymys pelkästään kunnista työnantajina ja sen työntekijöistä. Lisäksi ainoastaan yhden termin käyttö edellä mainituissa kappaleissa on perusteltua, välttääkseni turhan takertumisen terminologiaan ja helpottaakseni lukijaa käsittämään vain sen, mikä nimenomaisissa kappaleissa on olennaista.

1.4 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Kuten tutkimustehtävän asettamisesta on havaittavissa, en tutkimuksessani kyseenalaista voimassa olevan oikeuden olemassaolon tarkoitusta tai alkuperää. Tällainen näkökulma oikeuteen onkin lainopilliselle tutkimukselle ominaista.¹⁹ Tutkimuksessa selvitan ja tulkitsen tasa-arvolain 6 ja 6 a §:ien merkityssisältöä ja heijastan sitä ympärillä vallitsevaan työmarkkinoiden muuhun toimintaan. Näin ollen tutkimuksen lähestymistapa pääosin noudattelee lainopin tutkimusmetodia.²⁰

¹⁸ Koskinen – Kulla 2005, s. 14–15.

¹⁹ Siltala 2003, s. 158.

²⁰ Ibid. s. 137–139.

Lisäksi Raimo Siltalan mukaan lainopillisessa tutkimuksessa on myös luovaa käyttöä muista tieteistä, esimerkiksi yhteiskuntatieteistä, johdettuja tutkimustuloksia apuvälineenä tulkittaessa ja systematisoitaessa voimassa olevan oikeuden suhdetta yhteiskuntaan.²¹ Tutkimuksen vahvasti yhteiskunnallinen ja käytännönläheinen aihe tuokin tutkimukseen mukaan vaikutteita myös oikeussosiologian ja jopa oikeuspolitiikan menetelmistä.²² Näin ollen Helsingin kaupungin nuorisoasiainkeskuksen palkkatilastojen analyysi saa oikeutuksensa ja paikkansa tässä tutkimuksessa suhteessa muuhun tutkimukseen. Palkkatilastot toimivat siis keinoina tulkita tasa-arvolain säännöksiä käytännön työelämässä.

Tutkimuksen aineisto koostuu ikään kuin kahdesta teemasta. Ensisijaisen lähdeaineisto on lainsäädäntö. Lainsäädäntö toimii myös tutkimuksessa niin sanottuna teoreettisena viitekehyksenä, jonka kautta koko tutkimus tulee nähdä. Lainsäädännössä tasa-arvolaki ja tämän lain esityöt ovat kotoperäisen oikeuden tärkein lähde. Kansainvälisiä sopimuksia ja Euroopan yhteisöjen oikeutta käsitellään myös siinä määrin, että saadaan oikea kuva siitä kokonaisuudesta, mistä sukupuolten välinen samapalkkaisuus on ylipäänsä lähtöisin. Lisäksi näitä säädöksiä ja sopimuksia on senkin takia kartoitettava, sillä myös Suomi on sitoutunut toteuttamaan sopimuksissa linjatut tavoitteet hyväksyessään näitä sopimuksia.

Toinen puoli lähdeaineistosta pyrkii kattamaan olennaisilta osiltaan työmarkkinajärjestelmän. Tämä puoli aineistosta tuo samapalkkaisuuden teorian tasolta käytäntöön. Lähdeaineiston tarkoitus onkin auttaa lukijaa ymmärtämään koko työmarkkinajärjestelmää ensinnäkin lähtien tupo-neuvotteluista ja aina yksittäisen viraston työntekijöiden palkankorotuksiin asti. Tämä lähdeaineisto on oikeastaan suurilta osin hyvin yhteiskuntatieteellisesti ja taloustieteellisesti painottunutta. Oikeustieteellisesti suuntautunutta aineistoa työmarkkinajärjestelmästä oli saatavilla vähän.

Esimerkkitapausta, Helsingin kaupunkia, koskeva lähdeaineisto on peräisin Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksesta. Henkilöstökeskuksen ansiosta olen saanut käyttööni sellaista aineistoa ja materiaalia, jota ilman näin konkreettinen kuvaus järjestelmästä työnantajan näkökulmasta ei muuten olisi ollut mahdollista.

²¹ Siltala 2003, s. 140.

²² Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005, s.13–14.

Lisäksi myös Helsingin kaupungin nuorisasiankeskus luovutti käyttööni palkitsemisohjelmansa, joka toimi myös korvaamattomana lähdeaineistona tutkimuksessa.

Haluan osoittaa kiitokseni myös Helsingin kaupungin henkilöstökeskukselle ja erityisesti palvelussuhdepäällikkö Marju Pohjaniemelle. Hän on asiantuntemuksellaan ja näkemyksillään auttanut minua ymmärtämään ja tulkitsemaan yleisesti työmarkkinajärjestelmää ja erityisesti kunnallista virka- ja työehtosopimustoimintaa.

2. PALKKAUKSELLISEN TASA-ARVON NORMIPERUSTA

2.1 Samapalkkaisuuden lähtökohdat kansainvälisissä sopimuksissa

Samapalkkaisuus ja ylipäänsä kaikenlainen tasa-arvo on ollut monien kansainvälisten järjestöjen ja yhteisöjen perusarvona ja toiminnan lähtökohtana jo vuosikymmeniä. Esimerkiksi kansainvälistä työjärjestöä, ILO:a, perustettaessa vuonna 1919 järjestön agendalla oli kirjattuna tavoite naisten ja miesten väliseen samapalkkaisuuteen.²³ Sukupuolten väliseen samapalkkaisuuteen pyritäänkin vaikuttamaan monella eri tasolla ja monen eri tahon toimesta.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n samapalkkaisuussopimus²⁴ on yksi jo pitkään voimassa olleista kansainvälisistä sopimuksista. Sopimus on hyväksytty vuonna 1951²⁵ ja Suomessa se tuli voimaan vuonna 1964²⁶. Samapalkkaisuussopimuksessa selvitetään, että palkalla käsitteenä tarkoitetaan työntekijän varsinaista vähimmäispalkkaa, ja periaate ”sama palkka samanarvoisesta työstä” sisältää myös ne perusteet, joiden mukaan työntekijälle maksetaan palkkaa.²⁷ Näiden molempien palkankäsitteiden tulee sopimuksen mukaan olla sukupuolesta riippumattomia. Lisäksi sopimukseen sitoutuneiden jäsenvaltioiden tulee huolehtia siitä, että samapalkkaisuuseriaatetta noudatetaan kaikkiin työntekijöihin tasapuolisesti.²⁸ Sopimus velvoittaa jäsenvaltiota myös tekemään yhteistyötä paikallisten työmarkkinajärjestöjen kanssa, jotta kyseisen sopimuksen määräykset tulisivat kussakin jäsenvaltiossa saatettua voimaan.²⁹

Kyseisen ILO:n samapalkkaisuussopimuksen sanamuodoista voidaan nähdä, että sopimus on periaatteellinen ja käsityksiä luova. Se ei siis velvoita jäsenvaltioita lainsäädännön avulla toimeenpanemaan sopimuksen sisältöä, vaan velvoittaa jäsenvaltioita tarpeelliseen yhteistyöhön eri tahojen kanssa.³⁰

²³ Nummijärvi 2004, s. 66 (ja siellä mainittu kirjallisuus).

²⁴ Sopimus 100–1951.

²⁵ Nummijärvi 2004, s. 67.

²⁶ HE 195/2004, kappale 2.2.

²⁷ Sopimus 100–1951, 1 artikla, s. 221.

²⁸ Ibid. 2 artikla.

²⁹ Ibid. 4 artikla.

³⁰ Nummijärvi 2004, s. 69.

Nummijärvi huomauttaa kirjassaan, että samapalkkaisuussopimuksella on kuitenkin ollut myös hyvin konkreettisia ja käytännöllisiä vaikutuksia työehtosopimusten sisältöön ja naisten palkkauksellisen tasa-arvon edistämiseen.³¹

ILO:n samapalkkaisuussopimuksen viitoittamana alkoi kansainvälisellä tasolla syntyä myös muita naisten asemaa edistäviä ja parantavia sopimuksia, jotka koskevat erityisesti työelämää ja palkkausta. Yksi hyvin laaja sopimus on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sopima yleissopimus koskien kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista, joka on hyväksytty vuonna 1979.³² Sopimus ratifioitiin Suomessa vuonna 1986³³. Tämä YK:n naisten oikeuksien sopimus kattaa oikeastaan kaikenlaisen naisten syrjinnän yhteiskunnan eri aloilla. Naisten oikeuksien yleissopimus kattaa esimerkiksi syrjinnän poistamisen politiikasta ja muusta julkisesta elämästä ja varmistaa, että naisilla on samat oikeudet äänestää, saada koulutusta, käyttää terveydenhuoltopalveluja ja edetä tyouralla.³⁴ Näiden lisäksi sopimus velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan, ettei naisia syrjitä työelämässä, ja että naisilla on samat oikeudet palkkaan, kaikkiin palkkaetuuksiin sekä samanarvoiseen kohteluun arvioitaessa työn laatua ja vaativuutta.³⁵

Tämä kokonaisvaltainen naisten oikeuksien sopimus on kirjannut ILO:n samapalkkaisuussopimusta paljon konkreettisemmin vaatimuksen tasa-arvoisista palkoista naisten ja miesten välillä. Yleissopimus on myös kokonaisuudessaan merkittävä, sillä se velvoittaa sopimuksen ratifioineita valtioita lainsäädännön ja muiden tarpeellisten keinojen avulla toteuttamaan sopimuksessa mainitut oikeudet naisille ja varmistamaan naisten ja miesten tasa-arvon toteutumisen käytännössä.³⁶

YK:n puitteissa on sovittu myös toinen vaikutuksiltaan laajakantoinen sopimus. Sopimus koskee kaikkien ihmisten taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia, ja se on tullut Suomessa voimaan jo vuonna 1976.³⁷

³¹ Nummijärvi 2004, s. 70 (ja siellä mainittu kirjallisuus).

³² SopS 67–68/1986.

³³ HE 195/2004, kappale 2.2.

³⁴ SopS 67–68/1986, artiklat 7, 10, 12.

³⁵ Ibid. 11 artiklan d-kohta.

³⁶ Ibid. 2 artiklan a-kohta.

³⁷ SopS 6/76.

TSS-sopimukseksi kutsutussa kansainvälisessä yleissopimuksessa sovitaan myös samanarvoisesta palkasta ja samanlaisista työoloista naisille ja miehille. Sopimus takaa myös, että näitä oikeuksia ei voida rajoittaa millään perusteilla.³⁸

Lisäksi YK:n neljännessä maailmankonferenssissa vuonna 1995 allekirjoitettiin niin sanottu Pekingin toimintaohjelma. Toimintaohjelma sisältää periaatteita, joilla pyritään edistämään naisten asemaa yhteiskunnassa. Sukupuolten tasa-arvoon tähtäävät pääperiaatteet ovat 1) naisten aseman ja arvon vahvistaminen, 2) naisten ihmisoikeuksien toteuttaminen ja 3) tasa-arvon edistäminen valtavirtaistamalla se kaikkeen hallituksen ja muiden toimielinten toimintaan. Näin ollen hyväksyessään tämän toimintaohjelman Suomen hallitus on myös sitoutunut noudattamaan sen kolmea pääperiaatetta yhteiskunnan kaikilla aloilla.³⁹

Euroopan neuvostossa on sen jäsenmaiden kesken sovittu Euroopan sosiaalinen peruskirja. Sosiaalinen peruskirja keskittyy nimensä mukaisesti turvaamaan naisten ja miesten sosiaalisia oikeuksia. Peruskirjassa on muun muassa säännöksiä liittyen sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon, koulutukseen ja lasten ja nuorten suojeluun.⁴⁰ Lisäksi palkkauksellinen tasa-arvo on vahvasti esillä peruskirjassa, sillä sen mukaan kaikki sopimuksen osapuolet ovat velvoitettuja tunnustamaan samapalkkaisuuden periaatteen samanarvoisista töistä naisten ja miesten välillä.⁴¹ Suomessa sopimus on tullut ensimmäisen kerran voimaan vuonna 1991⁴², ja peruskirjan uudistettu versio hyväksyttiin Suomessa vuonna 2002.⁴³ Kuitenkin edellä mainitut säännökset samapalkkaisuudesta olivat mukana jo alkuperäisessä sopimuksessa.

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus)⁴⁴, sekä siihen liitetyt lisäpöytäkirjat⁴⁵ kuuluvat vielä niihin ihmisoikeusjulistuksiin, jotka ovat luotu kansainvälisellä tasolla.

³⁸ SopS 6/76, III osa, 7 artiklan a-kohdan 1-kohta.

³⁹ HE 195/2004, kappale 2.2. Lisäksi koko Pekingin toimintaohjelma → www.un.org/womenwatch/daw/beijing/ → Fourth world conference on women. Beijing, China – September 1995. A/CONF.177/20 Report of the Fourth World Conference on Women.

⁴⁰ Sops 80/2002, II osan artiklat 7,9,10,11,12.

⁴¹ Ibid. II osan 4 artiklan 3-kohta.

⁴² SopS 43–44/1991 ja www.stm.fi → Kansainväliset asiat → Euroopan neuvosto → Euroopan sosiaalinen peruskirja.

⁴³ Nummijärvi 2004, s. 72.

⁴⁴ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 18/1990.

⁴⁵ Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.

Ihmisoikeussopimus ei välittömästi säädi naisten ja miesten samapalkkaisuudesta, mutta sopimuksessa on yleinen syrjintäkielto. Tämä syrjintäkielto voidaan nähdä periaatteellisena kehyksenä kaikelle syrjinnälle sukupuolen perusteella yhteiskunnan eri aloilla.⁴⁶

Edellä käsitellyt kansainväliset sopimukset ovat periaatteellisesti hyvin tärkeitä Suomelle. Ne kuvaavat nimenomaan periaatteen tasolla sitä, että myös Suomi muiden joukossa hyväksyy yleisesti ihmisten tasa-arvon ja sukupuolten välisen samapalkkaisuuden ikään kuin oletusarvoksi kaikelle yhteiskunnalliselle toiminnalle ja näin ollen myös valtion tasolla sitoudutaan tähän arvoon. Tosin näiden kansainvälisten sopimusten toteutuminen taataan myös perustuslain 22 §:n nojalla, jonka mukaan valtaa käyttävien toimielinten tulee varmistaa, että ihmisoikeudet toteutuvat yhteiskunnassamme.

2.2. Samapalkkaisuus Euroopan unionin perusarvona

Dokumentissa Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 195/2004) todetaan, että nykyään Euroopan unionissa yhtenä kantavana arvona nähdään naisten ja miesten välinen yhteiskunnallinen tasa-arvo. Se on kyseisen hallituksen esityksen mukaan myös taloudellisen hyvinvoinnin sekä sosiaalipolitiikan perusta.⁴⁷ Näin ollen myös Euroopan unionin puitteissa on myös sovittu naisten ja miesten tasa-arvoon tähtääviä sopimuksia, sekä yhteisöjen oikeus on antanut monia sukupuolten tasa-arvoa koskevia direktiivejä.

Jo Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen, Rooman sopimukseen⁴⁸, kirjattiin samapalkkaisuutta koskeva 141 artikla⁴⁹ (entinen 119 artikla⁵⁰). Tätä artiklaa on täydennetty Amsterdamin sopimuksella⁵¹ vuonna 1997.

⁴⁶ Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999, I osan 14 artikla.

⁴⁷ HE 195/2004, kappale 2.2.

⁴⁸ Euroopan talousyhteisön perustamissopimus 11957E/AFI/CNF, 1957.

⁴⁹ Euroopan yhteisön perustamissopimus 141 artikla, konsolidoitu toisinto, Virallinen lehti nro C 325, 2002.

⁵⁰ Nummijärvi 2004, s. 75.

⁵¹ Amsterdamin sopimus 54/1997.

Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan Amsterdamin sopimus täydensi Rooman sopimusta ja vahvisti tasa-arvonäkökulmaa Euroopan unionin politiikassa.⁵² Uusi 141 artikla velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan, että samapalkkaisuuden periaate toteutuu jäsenvaltiossa. Lisäksi artikla avaa palkan käsitettä tarkoittamaan sitä vähimmäispalkkaa, jota työntekijälle maksetaan. Artikla myös täsmentää vielä, että sukupuolista syrjintää ei saa olla niissä palkanperusteissa, joiden mukaan työn tuloksia mitataan ja palkkaa maksetaan. Jotta tasa-arvo tosiasiallisesta toteutuisi, artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden toteuttaa sellaisia positiivisia toimenpiteitä, joilla voidaan esimerkiksi ennaltaehkäistä vähemmistönä olevan sukupuolen haittoja työelämässä.⁵³

Myös Euroopan unionin puitteissa sovittu perusoikeuskirja⁵⁴ sisältää määräyksiä sukupuolten tasa-arvosta. Perusoikeuskirjan 23 artiklan mukaan sukupuolten tasa-arvo tulee taata kaikilla yhteiskunnan eri aloilla, erityisesti työelämässä ja palkkauksessa. Samoin kuin edellä mainittu Amsterdamin sopimus, myös tämä sopimus mahdollistaa ns. positiivisen kohtelun periaatteen sille sukupuolelle, joka on edustettuna vähemmistönä. Lisäksi tässä perusoikeuskirjan 20 artiklassa määrätään yleisesti yhdenvertaisesta kohtelusta lain edessä ja 21 artikla täydentää sitä kaikenlaiseen syrjintään perustuvalla kiellolla.

Euroopan yhteisö on antanut myös monia sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevia direktiivejä. Ensimmäinen yleinen työelämän tasa-arvodirektiivi annettiin jo vuonna 1976⁵⁵ ja kyseistä direktiiviä on laajennettu vuonna 2002⁵⁶. Uudistetun direktiivin mukaan sukupuolten välinen tasa-arvo on koko yhteisön tavoite ja päämäärä. Tasa-arvo on yhteisön johtava periaate ja kaikki sukupuolinen syrjintä on vastaan tätä peruseriaatetta. Lisäksi naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tulee edistää kaikessa yhteisön toiminnassa.⁵⁷

⁵² HE 195/2004, kappale 2.2.

⁵³ Euroopan unionin virallinen lehti nro C 325, 2002, 141 artiklan 1–4 kohdat.

⁵⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01, luku III, 23 artikla.

⁵⁵ Neuvoston direktiivi 76/207/ETY.

⁵⁶ Neuvoston direktiivi 2002/73/EY.

⁵⁷ Ibid. artiklat 4–8.

Yksi merkittävimmistä neuvoston antamista direktiiveistä on samapalkkaisuutta koskeva direktiivi⁵⁸. Se on direktiivi, joka koskee ainoastaan palkkauksellisen tasa-arvon edistämistä ja toteutumista naisten ja miesten välillä ja se on jo vuodelta 1975, eli se on annettu jo ennen edellä mainittua työelämän yleistä tasa-arvodirektiiviä. Samapalkkaisuusdirektiivin 1 artikla määrittelee samapalkkaisuusperiaatteen tarkoittamaan sitä, ettei työntekijän sukupuoli saa vaikuttaa palkkausehtoihin eikä itse palkkaan. Lisäksi kyseinen artikla velvoittaa, että jos palkan perusteena käytetään työtehtävien luokittelua ja arviointia, tulee tämä arviointi suorittaa objektiivisesti kummallekin sukupuolelle. Direktiivin 4 artikla on huomionarvoinen, koska siinä vaaditaan, että kollektiivisten sopimusten tai käytössä olevien palkka-asteikkojen tulee myös noudattaa samapalkkaisuusperiaatetta. Jos näin ei ole, veloitetaan jäsenvaltiot ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi tai muuttamiseksi.⁵⁹ Myös uudistettu työelämän tasa-arvodirektiivi vahvistaa ja tukee tämän samapalkkaisuusdirektiivin periaatteellista merkitystä yhteisössä sekä yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁶⁰

Lisäksi neuvoston antamia muita tasa-arvoa koskevia direktiivejä ovat vielä sosiaaliturvaa koskeva tasa-arvodirektiivi⁶¹, ammatillista sosiaaliturvaa koskeva tasa-arvodirektiivi⁶² (jota on laajennettu direktiivillä vuonna 1996⁶³), ammatinharjoittajien tasa-arvodirektiivi⁶⁴, raskaussuojeludirektiivi⁶⁵ sekä todistustaakkadirektiivi sukupuoliseen syrjintään liittyvissä tapauksissa⁶⁶.

Voidaankin huomata, että kaikenlainen sukupuolten välinen tasa-arvo ja ylipäänsä syrjimättömyys ovat perusarvoja niin Euroopan unionissa kuin kansainvälisissä järjestöissäkkin. Naisten ja miesten välinen tasa-arvo, mukaan luettuna samapalkkaisuus, on ollut kirjattuna moniin sopimuksiin, julistuksiin ja sekä lainsäädäntöön jo vuosikymmeniä.

⁵⁸ Neuvoston direktiivi 75/117/ETY.

⁵⁹ Ibid. kohdat 1–4.

⁶⁰ Neuvoston direktiivi 2002/73/EY, 16-kohta.

⁶¹ Neuvoston direktiivi 79/7/ETY.

⁶² Neuvoston direktiivi 86/378/ETY.

⁶³ Neuvoston direktiivi 96/97/EY.

⁶⁴ Neuvoston direktiivi 86/613/ETY.

⁶⁵ Neuvoston direktiivi 92/85/ETY.

⁶⁶ Neuvoston direktiivi 97/80/EY.

Kuitenkin yllä mainitut sopimukset ja direktiivit ovat hyvin yleisluontoisia ja korostavat lähinnä samapalkkaisuuden periaatteen tunnustamista jäsenvaltioissa. Esimerkiksi ILO:n samapalkkaisuussopimus määrittelee, että vähimmäispalkan sekä muiden palkanmaksun perusteiden tulee olla tasa-arvoisia, syrjimättömiä ja sukupuolesta riippumattomia. Sopimus ei kuitenkaan ota tämän enempää kantaa siihen, miten käsite ”samanarvoinen työ” pitäisi määritellä tai tulkita käytännössä.⁶⁷ Lisäksi, vaikka osa sopimuksista velvoittaa sopimusvaltioita turvaamaan myös käytännössä samapalkkaisuuden periaatteen toteutumisen, niin mitään tosiasiallisia keinoja tasa-arvon edistämiseen ei näissä sopimuksissa ja direktiiveissä anneta. YK:n naisten oikeuksien yleissopimuksen 2 artiklan a-kohdassa sekä neuvoston antaman samapalkkaisuusdirektiivin 4 artiklassa puhutaan vain ”tarpeellisista toimenpiteistä”, joita tulee tehdä samapalkkaisuuden hyväksi käytännössä.

Näistä periaatteellisista linjauksista voidaan toki päätellä, että kansainvälisellä tasolla ei ole niinkään mielekästä tai tarkoituksenmukaista antaa käytännön toiminnan ohjeita ja näin ollen julistukset samapalkkaisuudesta ovatkin periaatteellisia. Tästä seurauksena on luonnollisesti se, että samapalkkaisuuden todelliseen edistämiseen käytännön työelämässä tulisi pyrkiä tarpeeksi tehokkaasti kansallisesti ja nimenomaan sillä tasolla, jolla siihen on tosiasiallisesti mahdollista vaikuttaa.

⁶⁷ Sopimus 100–1951, 1 artikla.

2.3 Suomen perustuslaki

Kotoperäisessä lainsäädännössämme tasa-arvoisuuden lähtökohta on kirjattuna perustuslakiimme (731/1999). Perustuslain mukaan ihmisten tasa-arvoinen ja yhdenvertainen kohtelu on kaikkien perusoikeus ja tästä syystä siitä säännellään jo perustuslain 2 luvussa, jossa määritellään muutkin perusoikeudet. Perustavaa laatua olevana oikeutena tasa-arvoisuuden vaade on kirjattuna perusoikeuksien 6 §:ään, jossa säädetään muun muassa sukupuolten tasa-arvosta ja sen edistämisestä, erityisesti työelämässä sekä palkkauksessa.

Perustuslain kyseinen säännös poikkeaa kansainvälisten sopimusten ja EY-oikeuden säännöksistä muun muassa siinä, että pykälän sanamuoto ei julista sukupuolten tasa-arvoisuutta pelkästään periaatteena, jota yhteiskunnan tulisi tavoitella. Lain 6 §:n 4 momentin sanamuoto on muodoltaan ehdoton ja se määrää edistämään tasa-arvoa yhteiskunnassa, juuri palkkauksessa ja palvelussuhteiden ehdoista päätettäessä.

Tosin perustuslain säännös on, kuten ovat myös kansainvälisten sopimusten ja EY-oikeuden säännökset, hyvin yleisluontoinen sillä tavoin, että se ei kohdistu samapalkkaisuuden edistämisen velvoitetta mihinkään erityiseen tahoon. Lain 6 §:n 4 momentin lopussa todetaan, että sukupuolten välisestä tasa-arvosta säädetään vielä tarkemmin lailla. Kyseinen laki on erityinen tasa-arvolaki (609/1986), joka sääntelee tasa-arvon edistämisestä vielä kaikkia edellä mainittuja kansainvälisten sopimusten ja EY-oikeuden säännöksiä sekä Suomen perustuslakia tarkemmin. Se antaa ja määrittelee ne tosiasialliset keinot ja tahot, jotka käytännön työelämässä edistävät sukupuolten välistä tasa-arvoa ja toteuttavat samapalkkaisuuden periaatetta.

2.4 Suomen tasa-arvolaki

Vaikka kansainväliset sopimukset ovat hyvin periaatteellisia ja yleisluontoisia, voidaan silti sanoa, että esimerkiksi YK:n yleissopimus kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamisesta vaikutti vahvasti Suomessa niin, että myös meillä nähtiin tasa-arvolain hyväksyminen välttämättömäksi yhteiskunnan kehityksen kannalta. Mallia tähän ensimmäisen suomalaisen tasa-arvolain sisältöön ja rakenteeseen otettiin pohjoismaisesta lainsäädännöstä, erityisesti Ruotsin ja Norjan tasa-arvolainsäädännöstä.⁶⁸

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta tuli voimaan vuonna 1987⁶⁹. Tasa-arvolakia on muutettu useaan otteeseen sen voimaantulon jälkeen ja viimeisimmät muutokset tulivat voimaan vuonna 2005. Hallituksen esityksessä laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta todetaan, että lain uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut saattaa tasa-arvolaki ajan tasalle ja vastaamaan perustuslain 6 §:n mukaista velvoitetta edistää tasa-arvoa työelämässä. Lisäksi uudistuksella haluttiin saattaa lainsäädäntömme vastaamaan paremmin myös Euroopan unionin lainsäädäntöä koskien sukupuolten välistä tasa-arvoa.⁷⁰ Tasa-arvolaki on ollut voimassa jo noin kaksikymmentä vuotta ja sitä on uudistettukin melko useasti yhteiskunnan muutosten ja kansainvälistymisen tahdittamana. Vuosien saatossa tasa-arvolainsäädännöstä saatujen kansallisten ja pohjoismaisten kokemusten pohjalta olisi perusteltua ajatella, että tasa-arvolaki nykymuodossaan antaisi välineet ja keinot tasa-arvon ja samapalkkaisuuden tosiasialliseen edistämiseen työelämässä.

2.4.1 Tasa-arvolain antamat keinot samapalkkaisuuden edistämiseen

Heti tasa-arvolain 1 §:ssä määritellään lain tarkoitus ja tavoitteet. Kyseisen pykälän mukaan tämän lain tavoitteena on ensinnäkin kaikenlaisen sukupuoleen perustuvan syrjinnän estäminen. Toiseksi 1 §:n mukaan lain tarkoitus on edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja edistämisen tulee nimenomaan vaikuttaa paranantavasti naisten asemaan työelämässä.

⁶⁸ Bruun – Koskinen 1986, s. 42–45.

⁶⁹ Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.

⁷⁰ HE 195/2004, kappale 3.1.

Edellä mainittu Pekingin toimintaohjelma sisälsi naisten asemaa vahvistavia ja parantavia periaatteita. Yksi näistä periaatteista julisti tasa-arvon valtavirtaistamista, johon Suomi on kyseisen sopimuksen hyväksyneenä sitoutunut. Tasa-arvon valtavirtaistamisella tarkoitetaan sukupuolinäkökulman tuomista ja huomioon ottamista kaikissa julkisissa hallintotoiminnoissa, -kulttuureissa ja -prosesseissa.⁷¹ Myös YK:n naisten oikeuksien sopimuksen artikloista voidaan nähdä näitä samoja ajatuksia siitä, että julkisen toiminnan ja hallintokäytäntöjen tulisi olla myös naisille tasa-arvoisia.⁷² Näiden sopimusten mukaisesti myös Suomessa on huomioitu valtavirtaistamisen periaate lainsäädännön tasolla. Tasa-arvolain 4 § säättääkin viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan ja edistämisen tulee olla myös suunnitelmallista. Jos käytössä on sellaisia toimenpiteitä, jotka hidastavat tai estävät tätä tasa-arvon toteutumista, tulee näitä käytäntöjä muuttaa. Lisäksi kyseisen pykälän mukaan viranomaisten toimintatapojen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa tulee olla sellaisia, jotka ylipäänsä mahdollistavat tasa-arvon toteutumisen ja edistämisen. Myös lain esitöiden mukaan pykälän tarkoitus on ulottaa nämä vaikutukset kaikkeen hallintotoimintaan, niin valtion kuin kuntienkin tasolla.⁷³

Välillisestä ja välittömästä sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä säättää tasa-arvolain 7 §. Pykälä määrittelee mikä on välillistä ja välitöntä syrjintää, mutta on muuten hyvin yleisluontoinen ja kieltää yleisesti kaikenlaisen syrjinnän sukupuolen perusteella. Edelleen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon yhteiskunnallinen merkitys nousee esille 8 §:stä, jossa määritellään erikseen milloin työnantajan toimia on pidettävä syrjivinä. Tässä työelämän syrjintäpykälän yksi momentissa määritellään syrjiväksi kaikki sellaiset työnantajan toimenpiteet, joilla työnantaja voi asettaa yhden tai useamman työntekijän huonompaan asemaan kuin toiset. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi huonomman palkan tai palvelussuhteen ehtojen soveltaminen naistyöntekijöihin kuin samaa tai samanarvoista työtä tekeviin miestyöntekijöihin.

Tutkimuksen kannalta olennaisimmat ja mielenkiintoisimmat velvoitteet löytyvät tasa-arvolain 6 ja 6 a §:stä. Lain 6 §:n 1 momentti kohdistaa tasa-arvon tavoitteellisen ja suunnitelmallisen edistämismääräyksen yksittäiselle työnantajalle.

⁷¹ www.stm.fi → sukupuolten tasa-arvo → valtavirtaistaminen.

⁷² Sops 67–68/86, 2 artikla d-kohta.

⁷³ HE 195/2004, kappale 4.1.

Lain esitöiden mukaan kyseisten pykälien uudistamisella haluttiin edelleen tarkentaa sääntelyä työnantajan velvollisuudesta ja vastuusta toimia tasa-arvoisen työyhteisön hyväksi.⁷⁴ Lisäksi uudistamisen tavoitteena oli yleistää tasa-arvosuunnitelmien kautta tasa-arvon edistämistä työpaikoilla ja näin ollen tuoda tasa-arvon edistämisen näkökulma lähemmäs jokapäiväistä päätöksentekoa.⁷⁵ Lain 6 §:n 2 momentti listaa puolestaan viisi erilaista toimenpidettä, jotka työnantajan tulee tehdä tasa-arvon todelliseksi edistämiseksi. Nämä toimenpiteet ovat muun muassa sellaisia, jotka helpottavat naisten sijoittumista tasapuolisesti erilaisiin tehtäviin, ja jotka auttavat naisten hakeutumista yhtä rohkeasti avoimena oleviin tehtäviin sekä toimenpiteitä sekä jotka edistävät sukupuolten välistä tasa-arvoa palkkauksessa ja työnteon ehdoissa.

Tasa-arvolain 6 a § täydentää edellistä pykälää määrittelemällä vielä toimenpiteitä, joita työnantajan vähintään tulee tehdä edistääkseen sukupuolten välistä tasa-arvoa ja ennaltaehkäistäkseen syrjintää. Jotta tasa-arvon edistäminen olisi suunniteltua, harkittua ja sisältäisi tavoitteita, tulee työnantajan lain 6 a §:n 1 momentin mukaan laatia tasa-arvosuunnitelma vuosittain. Tämä velvoite koskee vain sellaista työnantajaa, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkeä ja lisäksi se velvoittaa niin yksityisiä työnantajia kuin julkista sektoriakin työnantajana.⁷⁶ Tasa-arvosuunnitelman sisällölle esitetään myös vähimmäisvaatimukset samaisen pykälän 2 momentissa. Tämän mukaan tasa-arvosuunnitelmaan tulee sisällyttää työpaikan tasa-arvotilannetta kuvaava selvitys. Tähän selvitykseen tulee eritellä ja kartoittaa miten naiset ja miehet sijoittuvat työpaikan eri tehtäviin, eri palkkaluokkiin ja ylipäänsä kartoittaa palkkoja ja mahdollisia palkkaeroja (tätä toimenpidettä kutsutaan myöhemmin palkkakartoitukseksi).

Lisäksi tasa-arvosuunnitelma sisältää tasa-arvon sekä erityisesti palkkatasa-arvon edistämiseksi ja saavuttamiseksi suunnitellut tarpeelliset toimenpiteet sekä arvion aikaisempien tasa-arvon edistämiseen tähänneiden toimenpiteiden toteutumisesta ja tuloksista. Lain vaatiman palkkakartoituksen tarkoituksena on pitää työnantaja ajan tasalla palkkauksen todellisesta tilasta työpaikoilla ja auttaa työnantajaa havaitsemaan palkkauksessa mahdollisesti vallitsevia epäkohtia.

⁷⁴ HE 195/2004, kappale: Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotukset perustelut, 6 §.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

Lisäksi on mahdollista, että palkkakartoituksella saadaan esiin palkkausjärjestelmissä olevia mahdollisia rakenteellisia ongelmia, joita ei olla aikaisemmin havaittu.⁷⁷ Hallituksen esityksessä todetaankin, että palkkakartoituksen laatiminen on yksi tärkeimmistä apuvälineistä samapalkkaisuuden edistämistyössä.⁷⁸ Sukupuolten välisessä samapalkkaisuuden tavoittelemisessa yhtenä vallitsevana ongelmana on kuitenkin se, että saman työnantajan palveluksessa voi olla monien eri virka- ja työehtosopimusten soveltamispiiriin kuuluvia työntekijöitä. Töiden ollessa laadultaan ja luonteeltaan hyvin erilaisia, on vaikea määritellä samanarvoisia töitä ja verrata niitä yli virka- ja työehtosopimusrajojen. Kuitenkin töiden vaativuuden arvioiminen ja vertaaminen yli näiden virka- ja työehtosopimusrajojen on hallituksen tasa-arvo-ohjelmankin mukaan yksi syy koko tasa-arvolain uudistamiselle ja palkkakartoituksen mukaan ottamiselle tasa-arvosuunnitelmiin.⁷⁹ Näin ollen hallituksen tasa-arvo-ohjelman mukaan virka- ja työehtosopimukset eivät saisi muodostua palkkavertailun esteeksi. Tasa-arvo-ohjelmassa ei kuitenkaan sen enempää oteta kantaa siihen, miten tällainen vertailu olisi mahdollista suorittaa.

Tasa-arvolain 6 a §:n tekstistä ei ole suoraan luettavissa miten työnantajan tulisi vertailla palkkoja eri virka- ja työehtosopimusten välillä. Vastausta tähän tilanteeseen lienee siis etsittävä lain esitöistä. Hallituksen esityksen mukaan palkkakartoituksen tekeminen ei saisi olla riippuvainen henkilöstörajoista. Tosin se, mitä esityksessä tarkoitetaan henkilöstörajoilla ei ilmene esityksestä. Kuitenkin esityksen mukaan palkkakartoitus tulisi tehdä kaikista työntekijöistä. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että jos saman työnantajan palveluksessa on työntekijöitä, joihin sovelletaan eri virka- ja työehtosopimuksia, ei näiden erilaisten sopimusten soveltaminen kuitenkaan ole lähtökohtaisesti hyväksyttävä peruste maksaa työntekijöille erilaista palkkaa samasta tai samanarvoisesta työstä.⁸⁰ Lisäksi tämä edellä mainittu periaate tulee Suomessa sovellettavaksi Euroopan unionin tasolta. Tapauksessa Enderby (C-127/92) EY:n tuomioistuimien joutui pohtimaan sitä, voiko työnantaja hyväksyttävästi perustella naisten ja miesten välisiä palkkaeroja sillä, että työntekijöiden palkat on päätetty erillisissä työehtosopimuksissa, joissa on erilaisia palkka-asteikkoja eri ammattiteille.

⁷⁷ Petäjäniemi 2005, s. 14. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:7.

⁷⁸ HE 195/2004, kappale: Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 6 a §.

⁷⁹ Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007, kohta 3.4, s. 16. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:1.

⁸⁰ HE 195/2004, kappale: Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotukset perustelut, 6 a §.

EY:n tuomioistuin otti asiaan kantaa ja nojautui ratkaisussaan edellä mainitun Rooman sopimuksen 119 artiklaan, nykyiseen 141 artiklaan, säädettyyn samapalkkaisuusperiaatteeseen ja totesi, että myös työehtosopimuksissa on noudatettava kyseistä samapalkkaisuusperiaatetta. Jos näin ei olisi, työnantajat voisivat kiertää samapalkkaisuuspyrkimyksiä vetoamalla aina eri ammattiryhmien omiin työehtosopimusneuvotteluihin.⁸¹

2.4.2 Tasa-arvolain antamien keinojen tehokkuudesta

Tutkimuksessa myöhemmin käsiteltävässä luvussa tarkastellaan palkanmääräytymisprosessia Suomessa. Sen perusteella saamme huomata, että pääasiassa palkoista sovitaan valtakunnallisissa virka- ja työehtosopimuksissa, ja että yksittäisen työntekijän palkan peruste määritellään tehtävän vaativuuden arvioinnin perusteella. Näin ollen sukupuolella ei pitäisi teoriassa olla mitään merkitystä koko palkanmääräytymisprosessissa ja siinä kuinka paljon työntekijälle maksetaan palkkaa.

Edellä on mainittu EY:n tuomioistuimen ratkaisun pohjalta se, ettei erilaisten virka- ja työehtosopimusten soveltaminen itsessään saa olla hyväksyttävä syy palkkaeroille. Myös uudistetun tasa-arvolain keinojen kuten palkkakartoituksen ja kuntasektorin palkkausjärjestelmien mukaisten palkkaperusteiden kuten tehtävien vaativuuden arvioinnin perusteella voisi ajatella, että viimeistään näiden keinojen myötä sukupuolten väliset palkkaukselliset epäkohdat nousisivat esille ja nämä mahdolliset erot pyrittäisiin korjaamaan. Tosin vaatimus tehdä palkkakartoitus tuli tasa-arvolakiin vasta vuonna 2005, joten voidaan mahdollisesti ajatella, että tulevaisuus tuo mukanaan entistä nopeampaa ja tehokkaampaa reagointia palkkauksellisten epäkohtien korjaamiseen.

⁸¹ www.finlex.fi → oikeuskäytäntö → Eurooppa-tuomioistuimet → EY-tuomioistuin → Enderby 27.10.1993 692J0127

Tasa-arvolaista on siis nähtävissä se, että laki pyrkii antamaan todellisia keinoja samapalkkaisuuden edistämisen ongelmaan, niin kuin se on velvoitettukin edellä käsiteltyjen kansainvälisten sopimusten, Euroopan unionin direktiivien ja Suomen perustuslain perusteella. Nummijärvi tuo kuitenkin kirjassaan esille myös sellaisen tasa-arvolain piirteen, että yleisesti tasa-arvolain yhtenä puutteena on pidetty sitä, että laki rajaa tasa-arvon edistämisen liikaa vain saman työnantajan palveluksessa oleviin työntekijöihin, eikä vertailua voida tehdä eri työnantajien kesken.⁸²

Tasa-arvolain 3 § määrittelee työnantajan ja työntekijän käsitteet niin, että työtä tehdään palkkaa tai muuta vastiketta vastaan johdon tai valvonnan alaisena. Työnantaja voi siis kyseisen pykälän perusteella olla myös julkisyhteisö. Näin ollen tasa-arvolain säännökset ulottuvat sekä julkisen sektorin työntekijöihin että virkasuhteisiin henkilöihin. Kyseinen 3 § onkin tämän tutkimuksen kannalta ainoa olennainen pykälä, jossa yksityinen ja julkinen työnantaja erotetaan toisistaan. Työnantajien käsitettä ei muuten olisikaan tarpeellista eritellä, mutta julkisen sektorin yhden työnantajan käsitteen sisältö poikkeaa yksityisen sektorin yhden työnantajan käsitteestä hyvinkin laajasti.

Tasa-arvolain puutteena voidaan toki nähdä se, että lain käsitteistö rajaa samapalkkaisuuspyrkimykset vain yhteen työnantajaan. Olisi tietenkin tärkeää, että palkkavertailua ja samapalkkaisuutta pystyttäisiin tulevaisuudessa arvioimaan ja edistämään myös eri työnantajien kesken. Erityisesti kuntasektorilla tällainen kaiken kattava vertailu olisi perusteltua. Teoriassa perusteettomia palkkaeroja ei pitäisi edes esiintyä, sillä kaikki kunnat ja kaupungit työnantajina ovat sidottuja valtakunnallisiin virka- ja työehtosopimuksiin.

Samapalkkaisuuden edistämisessä voidaan nähdä kuitenkin ensisijaisen tärkeänä se, että tasa-arvolain säännösten avustamana palkkojen vertailu ja samapalkkaisuuden edistäminen ulottuisi nimenomaan kattamaan edes kaikki yhden työnantajan palveluksessa olevat työntekijät. Tällä tarkoitan sitä, että laki ei yksilöi julkista työnantajaa tämän tarkemmin, joten sen voidaan siis tulkita tarkoittavan esimerkiksi juuri kaupunkia työnantajana. Tästä kuitenkin seuraa se, että lainsäädännössä täysin huomioimatta jää se seikka kuinka paljon erilaisia yksiköitä tai virastoja sekä eri ammattiryhmiin kuuluvia työntekijöitä näinkin suurilla työnantajilla saattaa olla.

⁸² Nummijärvi 2004, s. 144.

Näin ollen ammattiryhmien erilaisuudesta seuraa se, että esimerkiksi yhdellä kaupungilla, ollessaan tasa-arvolain tarkoittama yksittäinen työnantaja, on samaan aikaan voimassa monia eri alojen virka- ja työehtosopimuksia. Tasa-arvolain erityisenä ja ehkä hieman puutteellisenä piirteenä voidaan nähdä myös se, että laissa ei oteta kantaa juuri edellä mainittuihin virka- ja työehtosopimuksiin, joiden mukaan palkat kuitenkin todellisuudessa määräytyvät.

Esimerkiksi suuret julkisen sektorin työnantajat ovatkin tilanteessa, jossa tasa-arvolaki velvoittaa niitä työnantajina edistämään samapalkkaisuutta työntekijöiden kesken, mutta samaan aikaan työnantajan palveluksessa oleviin työntekijöihin saatetaan soveltaa monia eri virka- ja työehtosopimuksia. Julkisten työnantajien kohdalla tuleekin kysymykseen EY:n tuomioistuimen periaate siitä, ettei eri virka- ja työehtosopimusten noudattaminen lähtökohtaisesti voi edes olla hyväksyttävä peruste maksaa erilaisia palkkoja. Kuitenkin yhden työnantajan alaisuudessa olevien ammattien ja ammattiryhmien ollessa hyvin erilaisia voi samanarvoisen työn arvioiminen ja toisiin ammattiryhmiin vertaaminen osoittautua käytännössä vaikeaksi. Lisäksi tällä hetkellä tasa-arvolaki eikä kuntasektorin virka- ja työehtosopimuksetkaan määrittele samanarvoisia tehtäviä. Samanarvoisten tehtävien määrittelemiseen ei myöskään näytä olevan lain eikä virka- ja työehtosopimusten puitteissa mitään yleistä järjestelmää tai mallia. Tosin tasa-arvolaki tai kunnallisen sektorin suurin virka- ja työehtosopimus, KVTES, eivät kuitenkaan suoranaisesti estä mitään tahoja suorittamasta tällaista samanarvoisten tehtävien vertailua. Näin ollen voisi tulkita, että yksittäinen työnantaja saisi ainakin tasa-arvolain mukaan arvioida tehtävien samanarvoisuutta omien tehtäviensä kesken. Tällainen tulkinta voisi olla johdonmukaista sen perusteella, että tasa-arvolaki kohdistaa muutenkin samapalkkaisuusvelvoitteet yksittäiselle työnantajalle. Toisaalta voidaan nostaa esiin näkökulma myös siitä, että onko yksittäisen työnantajan perusteltua arvioida samanarvoisia tehtäviä eri virka- ja työehtosopimusten välillä, sillä yksittäinen työnantaja ei ole edes neuvotteluosapuolena näissä virka- ja työehtosopimuksissa. Lisäksi tästä voisi seurata valtakunnallisesti eri työnantajien kesken hyvin eri tasoisia ja erilaisia tulkintoja siitä, mitkä tehtävät nähtäisiin samanarvoisina. Tulkintojen moninaisuus voisi olla haitallista siitä näkökulmasta, että kaikki kunnalliset työnantajat ovat kuitenkin sidottuja samoihin valtakunnallisiin virka- ja työehtosopimuksiin.

Näiden näkökulmien perusteella näyttääkin siltä, että tällä hetkellä ei sen enempää tasa-arvolaki kuin työmarkkinajärjestelmäkään, pysty takaamaan täysin sellaisia keinoja, joilla tosiasiallisesti voidaan arvioida samanarvoisia tehtäviä yli virka- ja työehtosopimusrajojen. Näiden seikkojen valossa voidaan pohtia sitä, noudattelevatko virka- ja työehtosopimukset samapalkkaisuuden periaatetta tai puolestaan voidaan kysyä, miksi tasa-arvolaki ei ulotu sääntelemään työmarkkinajärjestelmää ja virka- ja työehtosopimustoimintaa? Toisaalta edellä esitetyn perusteella ja kuten myös Nummijärvi asian esittää, voidaan pohtia myös sitä, että onko lainsäädäntö, oli se sitten kansainvälistä tai kansallista, ylipäänsä se keino ja taso, jolla samapalkkaisuuteen kannattaa pyrkiä.⁸³

3. TYÖMARKKINAJÄRJESTELMÄ

Työmarkkinajärjestelmän synonyymeja ovat työmarkkinasuhteet ja työmarkkinamalli.⁸⁴ Tässä tutkimuksessa käytän näistä käsitteistä vain yhtä, työmarkkinajärjestelmää. Se kuvaa mielestäni parhaiten sitä kokonaisuutta, jossa ovat mukana kaikki työmarkkinoilla toimivat tahot. Näitä tahoja ovat valtio, niin yhtenä neuvotteluosapuolena kuin työnantajanakin, muut työnantajat, kuten kaupungit ja kunnat sekä yksityisen sektorin työnantajien edustajat. Lisäksi järjestelmässä ovat mukana työntekijät liittoineen ja keskusjärjestöineen. Tämä järjestelmä kattaa siis koko työmarkkinakentän ja pyrkii vaikuttamaan niin suuriin kuin pieniinkin kokonaisuuksiin. Valtakunnallisesti työmarkkinajärjestelmässä vaikutetaan esimerkiksi työllisyyteen, inflaation hoitoon, verotukseen ja lainsäädäntöön. Yksittäisen työntekijän tasolla vaikutus näkyy työntekijän palkanormeina ja muina työsuhteen ehtoina. Näin ollen työmarkkinat järjestelmänä on siis hyvin monitahoinen ja laaja-alainen. Se on taloudellisen ja poliittisen järjestelmän kaltainen, mutta sisältää sekä taloutta että politiikkaa.⁸⁵

⁸³ Nummijärvi 2004, s. 384.

⁸⁴ Kauppinen 2005, s. 11.

⁸⁵ Ibid.

Työmarkkinoiden sisällä on puolestaan nähtävissä erilaisia instituutioita. Näitä ovat työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä ja palkanmuodostus, työhön kohdistettu verotus, työttömyysturvajärjestelmä ja työsuhdeturva sekä näiden kaikkien elementtien vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen.⁸⁶ Nämä institutionaaliset piirteet vaikuttavat siihen millainen työmarkkinoiden rakenne kulloinkin on, sekä näiden suhde toisiinsa siihen, miten hyvin työmarkkinat toimivat.⁸⁷

Työmarkkinoiden instituutioista yksi, työmarkkinoiden sopimusjärjestelmä ja palkanmuodostus, on valtakunnallinen järjestelmä, jonka puitteissa neuvotellaan reunaehdot palkankorotuksille ja työsuhteen muille ehdoille. Kyseinen järjestelmä tuottaa meille työehtosopimuksia⁸⁸ ja työehtosopimus puolestaan määrittää ehdot yksittäisen työntekijän työsuhteelle, muun muassa palkalle. Tällöin voidaankin sanoa, että työmarkkinoilla käydään kauppaa työn ehdoista. Työnantajat pyrkivät ostamaan työntekijöiltä työvoiman lisäksi työrauhan, ja vastikkeeksi näistä työnantaja tarjoaa palkkaa sekä muita etuja.⁸⁹ Vaikka Timo Kauppinen mukaan työntekijä ja työnantaja ovat juridisesti samassa asemassa tehtäessä yksittäisiä työsopimuksia⁹⁰, saattaa silti työn ostajan ja työn myyjän tieto esimerkiksi työvoiman osaamisen arvosta olla hyvinkin epävarmaa⁹¹. Näin ollen työmarkkinoilla tapahtuvaa kaupankäyntiä ja yleisesti työmarkkinoiden toimintaa varten tarvitaankin myös oikeudellista sääntelyä määrittelemään työmarkkinaosapuolten keskinäistä suhdetta.⁹²

⁸⁶ Kiander 1998, s. 1.

⁸⁷ Korkman 2007, s. 10.

⁸⁸ Kauppinen 2005, s. 11.

⁸⁹ Kairinen 2004, s. 130.

⁹⁰ Kauppinen 2005 s. 81.

⁹¹ Alho – Pekkarinen 2004, s. 3.

⁹² Bruun – von Koskull 2004, s. 13.

3.1 Työmarkkinaosapuolet

Työmarkkinoiden avainsana on järjestäytyminen.⁹³ Se tarkoittaa sitä, että yleensä saman alan työntekijät yhdistyvät omiksi etujärjestöikseen tai liitoikseen sekä saman alan työnantajat yhdistyvät omiksi järjestöikseen

Ammattiyhdistysliike (myöhemmin ay-liike) on palkansaajien tapa järjestäytyä oman alansa ammattiliittoihin ja keskusjärjestöihin ja Suomessa ay-liike on saavuttanut merkittävän asemansa yhteiskunnassamme jo sotien jälkeen⁹⁴. Järjestäytymisen tarkoitus on kollektiivisesti ajaa yhteisiä asioita. Järjestäytymistä perustellaankin joukkovoimalla, jolloin voidaan saavuttaa huomattavia taloudellisia sekä poliittisia etuja,⁹⁵ joita yksittäinen työntekijä ei muuten pystyisi saavuttamaan. Tästä näkökulmasta työntekijä ja työnantaja eivät täten ole tosiasiallisesti yhtä vahvoissa asemissa, vaikka ne Kauppinen mukaan juridisesti ja teoriassa sitä olisivatkin.⁹⁶ Järjestäytyminen onkin Suomessa varsin yleistä ja laaja-alaista, sillä jopa 81 prosenttia palkansaajista kuuluu johonkin ammattiliittoon.⁹⁷

Palkansaajien puolella järjestäytymisen tasoja on vähintään kaksi. Palkansaaja voi kuulua oman alansa ammattiliittoon ja ammattiliitto puolestaan voi kuulua keskusjärjestöön. Saman alan ammattiliitot voivat tosin solmia keskenäänkin neuvottelujärjestöjä, jotka ajavat jäsentensä etuja yksittäisen ammattiliiton asemesta. Sixten Korkmanin mukaan aikoinaan palkansaajien puolustajaksi syntyneen ay-liikkeen ydintehtävä on puolustaa yksittäisen työntekijän heikkoa asemaa työnantajaa vastaan ja sen ydintehtävä on edelleen pysynyt samana näihin päiviin saakka.⁹⁸

Ammattiliittojen muodostamia palkansaajien keskusjärjestöjä on nykyään kolme: Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK sekä Akava.⁹⁹ Ensisijainen tehtävä näillä keskusjärjestöillä on ajaa koko maan kattavasti jäsenistönsä sosiaalisia, taloudellisia ja oikeudellisia etuja.¹⁰⁰

⁹³ Kauppinen 2005, s. 14.

⁹⁴ Korkman, 2007, s. 14–15.

⁹⁵ Kauppinen 2005, s. 82.

⁹⁶ Ibid. s. 81.

⁹⁷ Ibid. s. 14 ja 80.

⁹⁸ Korkman 2007, s. 14–15.

⁹⁹ Kauppinen 2005, s. 95.

¹⁰⁰ Ibid.

Palkanmuodostamisprosessissa keskusjärjestöjen tehtävä ei kuitenkaan ole vain ajaa jäsenistön etuja, vaan ne osallistuvat yhtenä osapuolena esimerkiksi valtakunnallisiin palkkaneuvotteluihin. Näin ollen niillä on hyvin vahva ja vakaa asema yhteiskunnassa.

Työnantajat ovat myös jakautuneet valtakunnallisiin keskusjärjestöihin.¹⁰¹ Keskusjärjestöt ovat jakautuneet lähinnä yksityisen ja julkisen sektorin mukaan. Julkisen sektorin puolella työnantajaorganisaatiot ovat lisäksi jakautuneet kahteen eri organisaatioon, valtiolla Valtiontyömarkkinalaitokseen (VTML) ja kunnilla Kunnalliseen työmarkkinalaitokseen (KT).¹⁰² Yksityistä sektoria puolestaan edustaa Elinkeinoelämän keskusliitto (EK)¹⁰³. Ensisijaisesti nämä työnantajaliitot pyrkivät ylläpitämään työrauhaa, säilyttämään ja edistämään yritysten kilpailukykyä ja vaikuttamaan sosiaali-, talous- ja työvoimapolitiikkaan.¹⁰⁴ Lisäksi ne pyrkivät hillitsemään palkankorotusten tasoa osallistumalla myös valtakunnallisiin palkkaneuvotteluihin.

3.2 Sukupuolen mukaan eriytyneet työmarkkinat

Suomessa työmarkkinat ovat selvästi jakautuneet sukupuolen mukaan. Marja-Liisa Anttalaisen vuonna 1980 tekemän laajan työmarkkinoiden eriytymisestä käsittelevän selvityksen, mukaan humanistinen, luonnontieteellinen ja taiteellinen työ sekä palveluammatit ovat jo pitkään olleet naisvaltaisia aloja. Selvästi miesvaltaisia ovat teollinen ja tekninen työ, kuljetus- ja liikennetyö sekä maa- ja metsätalous.¹⁰⁵ Selvitystyö on toki jo runsaat kaksikymmentä vuotta vanha, mutta voimme silti edelleen Suomessa puhua segregaatiosta eli sukupuolen mukaan jakautuneista työmarkkinoista ja koulutuksesta. Vaikka naisia on pikku hiljaa enenevässä määrin siirtynyt miesvaltaisille aloille, kuten liike-elämään tai asiantuntijatehtäviin, ei miehiä kuitenkaan ole samassa määrin siirtynyt naisvaltaisille aloille kuten julkisiin hyvinvointipalveluihin.¹⁰⁶ Pahimmillaan segregoituneet työmarkkinat voivat havaita nimenomaan sosiaalialalla, jossa kunnalliset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat selkeästi vain naisten ammatteja.

¹⁰¹ Kauppinen 2005, s. 103.

¹⁰² Ibid. s. 108.

¹⁰³ www.ek.fi

¹⁰⁴ Kauppinen 2005, s. 102.

¹⁰⁵ Anttalainen 1980, s. 31.

¹⁰⁶ Petäjaniemi 2005, s. 16. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:7.

Tuulikki Petäjaniemi esittää selvityksessään, että tilastokeskuksen mukaan vuonna 2002 sosiaalipalveluissa oli jopa 91 % naisia.¹⁰⁷ Näin ollen saadaankin huomata, että verrattuna esimerkiksi Anttalaisen vuoden 1980 tutkimukseen, työmarkkinoiden sukupuolen mukainen rakenne on pysynyt jokseenkin samana ja muutokset segregoitumisessa ovat olleet hyvin hitaita viime vuosikymmenien aikana.

Sitä, että työmarkkinat ovat jakautuneet sukupuolen mukaan, ei voida täysin selittää myöskään sillä, etteivätkö naiset kouluttaisi itseään riittävästi. Suomessa naisten koulutustaso on nimittäin korkea.¹⁰⁸ Segregaatioon pitäisikin pyrkiä kiinnittämään huomiota jo lasten kasvatuksesta lähtien aina koulutussuuntauksen tai ammatin valitsemishetkeen saakka. Selkeästi enemmän tyttöjä houkuttelevat hoitoalan opiskelupaikat, opettajakoulutus sekä toimistoala. Pojat suuntaavat puolestaan enemmän tekniikan ja liikenteen opiskelupaikkoihin.¹⁰⁹ Segregaatio työmarkkinoiden todellisena ongelmana on tunnustettu myös varsin korkealla tasolla yhteiskunnassamme ja sen vähentämiseen tähtääviin hankkeisiin on tartuttu jopa valtion ylimmällä tasolla.

Suomen hallitus on omassa vuosien 2004–2007 tasa-arvo-ohjelmassaan linjannut, että työmarkkinoiden merkittävä jakautuminen naisten ja miesten ammatteihin ei ole ongelma vain samapalkkaisuusnäkökulmasta, vaan se hidastaa työvoimapolitiittista toimintaa ja vaikeuttaa koko työmarkkinakentän toimintaa työllistymisestä lähtien.¹¹⁰ Näin ollen segregaatian purkaminen on todellinen tavoite ja intressi monestakin eri yhteiskunnallisesta näkökulmasta katsottuna.

Työmarkkinoiden segregoitumisen ongelma otettiin mukaan myös, kun hallitus suunnitteli ensimmäistä kertaa yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa samapalkkaisuusohjelman, jonka lähtökohdat olivat pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmassa¹¹¹. Samapalkkaisuusohjelman avulla pyritään tehokkaaseen ja pitkäjänteiseen toimintaan tasa-arvolaisissa säädetyn samapalkkaisuuden toteuttamiseksi. Ohjelmalle asetettiin myös hyvin konkreettinen ja näkyvä tavoite, sillä ohjelman avulla olisi tarkoitus kaventaa sukupuolten välistä palkkaeroa jopa viidellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2015 mennessä.¹¹²

¹⁰⁷ Petäjaniemi 2004, s. 40–41. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13.

¹⁰⁸ Bruun – Koskinen 1997, s. 18.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007, s. 14. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:1.

¹¹¹ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 2003, s. 14, kohta 3.6.

¹¹² Samapalkkaisuusohjelma 2007, s. 5. Sosiaali- ja terveysministeriö selvityksiä 2007:11.

Tehokkaan toiminnan ja tulosten takaamiseksi ohjelma pyrkiikin kattamaan mahdollisimman laajasti kaikki sukupuolten väliseen palkkaukselliseen tasa-arvoon vaikuttavat tekijät ja ilmiöt työmarkkinoilla. Näin ollen myös segregaaation purkaminen kirjattiin ohjelman yhdeksi merkittäväksi haasteeksi osana samapalkkaisuustavoitteita.¹¹³

Työmarkkinoiden segregoitumisen haasteeseen lähti omalta osaltaan vastaamaan myös opetushallitus, jonka tavoitteena on toteuttaa erilaisia toimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan nuorten koulutus- ja ammatinvalintoihin.¹¹⁴ Lasten ja nuorten elämässä perheellä, ystävillä, päiväkodilla, kouluilla ja koulutuksen sisällöllä ja koko elinympäristöllä on vaikutusta siihen, millaisen kuvan nuori saa tasa-arvon roolista ja arvostuksesta yhteiskunnassamme.¹¹⁵

Naisten ja miesten roolijakoon sekä tasa-arvoiseen yhteiskuntaan on pyritty vaikuttamaan esimerkiksi opetusmenetelmiin, opetussisältöihin, ainevalintoihin, opetusmateriaaleihin, oppilaan oppimiskykyyn ja oppilaan opinto-ohjaukseen keskittyvin hankkein.¹¹⁶ Näiden hankkeiden kautta on muun muassa yritetty saada tyttöjä lukemaan enemmän matemaattisia aineita ja poikia on kannustettu opiskelemaan muun muassa enemmän kieliä.¹¹⁷

Naisten korkeasta koulutustasosta sekä segregaaation purkamiseen tähtäävistä toimenpiteistä huolimatta tällä hetkellä segregaaatiota esiintyy työmarkkinoilla kahdessa eri muodossa. Horisontaalinen segregaaatio ilmentää juuri edellä mainittua jakoa naisten ja miesten suosimiin ammatteihin. Vertikaalinen segregaaatio puolestaan näkyy työelämässä siinä, kuinka paljon naisia on esimiestason johtotehtävissä suhteessa miesten määrään samantasoisissa tehtävissä. Lisäksi vertikaalisen segregaaation yksi mielenkiintoinen ilmentymä on se, että naisilla menee huomattavasti kauemmin edetä urallaan johtotehtäviin, kun taas miesten vastaava urakehitys organisaation sisällä on nopeampaa.¹¹⁸

¹¹³ Samapalkkaisuusohjelma 2007, s. johdanto. Sosiaali- ja terveysministeriö selvityksiä 2007:11.

¹¹⁴ Ibid. s. 9, toimenpiteiden kohta 2.

¹¹⁵ Tasavertaiset työmarkkinat–työryhmän muistio, s. 13. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:1.

¹¹⁶ Tasavertaiset työmarkkinat–työryhmän muistio, s. 39–42. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:1.

¹¹⁷ Petäjäniemi 2004, s. 42. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13.

¹¹⁸ Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi 2005, s. 16-17. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:7.

Juhana Vartiainen¹¹⁹ on tehnyt mittavan tutkimuksen siitä kuinka paljon sukupuolen mukaan eriytyneet työmarkkinat vaikuttavat todellisuudessa sukupuolten välisiin palkkaeroihin. Tähän tutkimukseen sen enempää syventymättä voidaan todeta, että Vartiaisen mukaan yleisestä 20 prosentin palkkaerosta voidaan jopa noin 10 prosenttia sanoa johtuvan jakautuneista työmarkkinoista.¹²⁰ Näin ollen segregatio nähdäänkin omalta osaltaan syyksi palkkaukselliseen epätasa-arvoon. Jos työmarkkinat jakautuisivat tasaisemmin naisten ja miesten kesken, voisi se vaikuttaa huomattavasti samapalkkaisuuden edistämiseen, ja siitä ovat Petäjaniemen selvityksen mukaan yksimielisiä myös työmarkkinaosapuolet.¹²¹

Myös tasa-arvolakiin on otettu säännöksiä, jotka osaltaan pyrkivät vaikuttamaan segregatian vähentämiseen. Lain 6 §:n 2 momentissa on lueteltu toimenpiteitä, joilla työpaikkakohtaisesti pyritään vaikuttamaan naisten ja miesten asemaan työelämässä. Säännös onkin kohdistettu yksittäiseen työnantajaan, jolla on pykälän mukaan velvollisuus pyrkiä poistamaan erilaisilla toimenpiteillä esimerkiksi vertikaalista segregatiota työpaikan eritasoisten tehtävien osalta.

Sukupuolten mukaisesti jakautuneilla työmarkkinoilla on varmasti vaikutusta naisten palkkaukseen. Voidaan silti epäilemättä todeta, että myös yhteiskunnassa vallitsevilla asenteilla on vaikutusta palkkatasoon. Työstä, jota arvostetaan yhteiskunnassa enemmän, maksetaan luonnollisesti enemmän. Julkisen sektorin töissä, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhoitoalalla tai nuorten kasvatus- ja opetussektorilla olisi syytä antaa painoarvoa töiden yhteiskunnalliselle merkittävyydelle ja tärkeydelle. Näiden yhteiskunnallisesti välttämättömien töiden merkitys ei näy ainakaan työntekijöiden palkkapussissa. Näin ollen segregatian poistaminen ei siis automaattisesti näy työmarkkinoiden palkkapolitiikassa.¹²² Palkkapolitiikassahan on kyse vain valinnoista, eli siitä mikä nähdään sopivaksi vähimmäispalkkatasoksi tietyllä alalla.

Samapalkkaisuuslainsäädännön ja tavoitteiden kanssa osaltaan ristiriitaisena suuntauksena voidaan nähdä se, että nimenomaan työmarkkinoilla vallitseva työvoimapula saattaa joskus olla hyväksyttävä syy maksaa eritasoisia palkkoja samanarvoisista töistä.

¹¹⁹ Vartiainen 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvojulkaissu 2001:7.

¹²⁰ Petäjaniemi 2004, s. 42. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13.

¹²¹ Ibid.

¹²² Petäjaniemi 2004, s. 42–56. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13.

Markkinoiden työvoimapula ja tästä syystä eritasoiset palkat samanarvoisissa tehtävissä onkin hyväksytty perustelluksi syyksi EY:n tuomioistuimen ratkaisemissa tapauksissa.¹²³ Myös Ruotsissa oli käsiteltävänä tapaus, jossa Ruotsin tasa-arvovaltuutetun mukaan ei olisi saanut vedota markkinavoimiin, mutta työtuomioistuimen mukaan samanarvoisiksi todetuista työtehtävistä sai silti maksaa eritasoista palkkaa johtuen vallitsevasta markkinatilanteesta.¹²⁴ Sama linjaus on myös Suomessa periaatteellisesti hyväksytty, jotta työvoimapulasta kärsiville aloille saataisiin houkutelua työntekijöitä.¹²⁵ Kuitenkin ruotsalainen oikeustieteen tohtori Per Norberg korostaa sitä, että markkinapalkkoihin vetoamisessa on myös omat hyvin suuret riskinsä. Nostamalla tietyn alan palkkoja vetoamalla vain työvoimapulaan, voi tällainen järjestelmä pahimmillaan peittää kokonaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän. Norbergin mukaan järjestelmistä ja mekanismeista aiheutuva syrjintä voi kohdistua jopa kokonaiseen ammattiryhmään tai alaan, jolloin sukupuolista syrjintää voi olla vaikea havaita.¹²⁶

Työmarkkinoilla ei kuitenkaan ole yhteisesti sovittu siitä, koska työvoimapula olisi niin ratkaiseva, että se voitaisiin nähdä hyväksyttävänä syynä palkkaeroille. Markkinavoimiin vetoaminen onkin siinä suhteessa hyvin vaarallista, koska tällä hetkellä ei ole keinoja siihen, miten työnantajan tulisi reagoida tilanteessa, jossa työvoimapula on tasoittunut, eikä suuremman palkan maksamiselle välttämättä olisi enää perusteita.¹²⁷ Voisiko tällöin ajatella, että palkkauksessa esimerkiksi yksi osa, tässä tapauksessa tehtäväkohtainen palkka, tulisi aina olla samapalkkaisuuslainsäädännön mukainen ja tasa-arvoinen kaikille, mutta työvoimapulaa helpottaakseen työnantaja voisi säännellä henkilökohtaisen lisän määrää tarpeen niin vaatiessa? Tosin vielä myöhemmin tässä tutkimuksessa tullaan osoittamaan myöskin se, että kaikkien palkanosienkin tulisi olla tasa-arvoisia, hyväksyttäviä ja oikeudenmukaisia saman työnantajan palveluksessa oleville työntekijöille ja näin ollen myös henkilökohtaisen lisän¹²⁸.

¹²³ Petäjäniemi 2004, s. 33. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13.

¹²⁴ Arbetsdomstolars motiv 2001, nr 13.

¹²⁵ Tase-ryhmä 2003, s. 17.

¹²⁶ Ojanperä 2008, s. 4–5. Tasa-arvo 1/2008.

¹²⁷ Petäjäniemi 2004, s. 33–34. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13.

¹²⁸ Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi 2005, s. 13. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:7.

3.3 Lainsäädännön ja virka- ja työehtosopimusten keskinäinen suhde työmarkkinajärjestelmässä

Yleisesti työmarkkinoiden toimintaa julkisella sektorilla säätelevät kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970) sekä valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970). Yksityisellä sektorilla on voimassa oma työehtosopimuslakinsa (436/1946). Lisäksi yksittäisen työntekijän ja työnantajan välillä työsopimuksia tehtäessä sovelletaan työsopimuslakia (55/2001). Työsopimuslain 2 §:stä kuitenkin selviää, että lakia ei sovelleta julkisoikeudellisiin palvelussuhteisiin, eli tapauksiin, joissa työntekijä eli viranhaltija on virkasuhteessa kuntaan.

Virka- ja työehtosopimusten rooli ylipäänsä palkkojen määrittelyssä tuli merkittäväksi toisen maailmansodan jälkeen ja virkaehtosopimuksista säätävien lakien voimaantulo muutti siihen asti voimassa ollutta käytäntöä siitä, että yleensä työnantaja oli yksin se taho, joka määritteli työntekijöiden palkkauksen ehdot ja sisällön.¹²⁹

Tänä päivänä työsuhteiden sisältöä voidaan säännellä erilaisilla ja eri tasoilla keinoilla. Tämä tarkoittaa, että työsuhteiden sisältöön vaikuttavat normistot voivat syntyä eri tahojen toimesta. Matti Kairisen mukaan tästä jaottelusta on hyvä erottaa kokonaan pois kansainvälinen ja Euroopan unionin taso ja keskittyä vain kansallisen tason keinoihin.¹³⁰ Koska kansainvälisellä ja Euroopan unionin tasolla pyritään pääsääntöisesti vaikuttamaan sopimusten, direktiivien ja julistusten kautta työmarkkinoilla noudatettaviin periaatteisiin, on perustelua tässäkin tutkimuksessa keskittyä käsitellään tarkemmin vain kansallisia keinoja.

Kairinen on määritellyt työsuhteiden sisältöön vaikuttavat kansalliset keinot teoreettiseen hierarkiajärjestykseen.¹³¹ Vaikka Kairinen lähestyy asiaa lähinnä siitä näkökulmasta, että kyseessä on yksityinen työnantaja ja työntekijä, ovat nämä keinot ja niiden hierarkiajärjestystä kuitenkin samat jos puhutaan työsuhteista, joissa toisena osapuolena on julkisen sektorin työnantaja eli esimerkiksi kaupunki.

¹²⁹ Nummijärvi 2004, s. 36–37.

¹³⁰ Kairinen 2004, s. 125.

¹³¹ Ibid. s. 209.

Kairisen teoriaan voidaan nojautua myös tässä tutkimuksessa. Työsuhteiden sisältöön voidaan siis vaikuttaa 1) lakien ja asetusten kautta, 2) sopimalla työehtosopimuksia (julkisella sektorilla virka- ja työehtosopimuksia), 3) työsääntöjen ja muiden yhteistoimintasopimusten kautta, 4) työnantajan ja työntekijän välisellä työ sopimuksella, 5) vakiintuneilla tavoilla sekä 6) työnantajan antamilla yksittäisillä käskyillä.¹³² Näistä kansallisista työsuhteiden sisältöön vaikuttavista keinoista tarkastelen ainoastaan kahta ensimmäistä, lainsäädäntöä ja julkisen sektorin virka- ja työehtosopimuksia. Näiden keinojen keskinäinen suhde on nimittäin muotoutunut mielenkiintoiseksi, ainakin tänä samapalkkaisuusvaatimusten aikakautena ja se voidaan nähdä osaltaan jopa hieman ongelmallisena.

Ensimmäinen keino on siis lait ja asetukset. Edellä on käsitelty perustuslain sekä tasa-arvolain säännöksiä ja tarkasteltu niiden mahdollisuuksia vaikuttaa samapalkkaisuuteen. Edellä on myös huomattu, että lainsäädännön tasolla voi olla hyvin vaikeaa määritellä työsuhteiden sisältöä, ainakaan kovin yksityiskohtaisesti. Lisäksi yhteiskunnassamme säädetyt lait on tarkoitettu jokseenkin pysyviksi, tai ainakin pysyvämmiksi instituutioiksi, kun taas työmarkkinoiden ja talouden tilanteet saattavat muuttua hyvinkin nopeasti markkinoiden muuttuessa.

Lainsäädännön avulla on näin ollen tarkoitus taata minimiehdot kaikille työsuhteille, mutta virka- ja työehtosopimustoiminnalla puolestaan voidaan käydä yksityiskohtaisempaa ja lain takaamaa tasoa parempaa kauppaa työehdoista.¹³³ Työehdoista nimenomaan palkan määrä saattaa vaihdella eri ajanjaksoina riippuen muun muassa työnantajien maksukyvyistä tai yhteiskunnan taloudellisesta tilanteesta. Tästä johtuen työsuhteiden sisältö muodostetaan hyvin konkreettisesti sopimalla määrääjäksi virka- ja työehtosopimuksia.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perusta kaikelle julkiselle toiminnalle tulee olla laissa. Sovittaessa kunnallisia virka- ja työehtosopimuksia kunnallisen virkaehtosopimuslain 3 § määrittelee neuvotteluosapuolet ja heidän valtuudet tehdä näitä sopimuksia. Lain tasolla annetaan siis oikeudet neuvotella sellaisia virka- ja työehtosopimuksia, joiden oikeusvaikutukset ulottuvat myös kolmansiin osapuoliin.¹³⁴

¹³² Kairinen 2004, s. 125.

¹³³ Ibid. s. 126.

¹³⁴ Ibid. s. 131.

Lisäksi kyseinen laki nojaa työsuhteiden sisällön määrittelemisessä sopimusvapauden piiriin. Lain 2 § lähteekin siitä, että se osoittaa vain ne asiat, joista ei saa erikseen sopia, tällaisia ovat muun muassa eläkeasiat tai irtisanomisperusteet. Pykälä myös määrittelee erikseen ne asiat, jotka eivät kuulu työsuhteiden ehtoihin ja joista ei täten voida sopia. Kyseinen 2 § ei siis tarkastele ollenkaan niitä asioita, joista saa sopia ja näin ollen lain 2 §:n 1 momentin mukaan kaikki muut työsuhteen ehdot määräytyvätkin sovittujen virka- ja työehtosopimusten mukaan, siis sen estämättä, mitä muut lait asiasta sääntelevät. Kunnallisen virkaehtosopimuslain 2 § pykälän perusteella työntekijän palkkaus työsuhteen yhtenä ehtona kuuluu lain 2 §:n 1 momentin soveltamisalaan ja näin ollen sopimusvapauden piiriin.¹³⁵ Lisäksi vaikka olemme tottuneet siihen, että lainsäädäntö on yleensä oikeuslähdeopillisesti ensisijainen lähde¹³⁶, jää lainsäädäntö kuitenkin näissä sopimuksenvaraisissa asioissa toissijaiseksi oikeuslähteeksi.¹³⁷ Kunnallisten virka- ja työehtosopimusten määräyksillä onkin automaattinen ja jopa pakottava vaikutus ja sopimusmääräysten noudattamatta jättämisestä seuraa hyvityssakkoa kunnallisen virkaehtosopimuslain 20 §:n mukaan.¹³⁸

Virka- ja työehtosopimusjärjestelmässä tulee kuitenkin ottaa huomioon se seikka, että lainsäädäntö on toissijainen oikeuslähde ainoastaan sopimuksenvaraisissa asioissa ja sellaisissa asioissa, joista ei ole säädetty pakottavaa lainsäädäntöä tai laki antaa asiasta vain minimisäännöksiä. Näitä sopimuksia tehdessä tulee neuvotteluosapuolten ottaa siis huomioon esimerkiksi yleisen vuosilomalain säännökset (162/2005) ja vaikkapa työaikalain säännökset (605/1996).¹³⁹ Lisäksi tämän tutkimuksen kannalta merkittävin säädös, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, on muodoltaan pakottavaa lainsäädäntöä ja sellainen ensisijainen oikeuslähde, jota ei voida sivuuttaa edes valtakunnallisilla virka- ja työehtosopimuksilla¹⁴⁰.

Lain säännösten ja virka- ja työehtosopimusten määräysten oikeuslähdeopillisesta suhteesta voisi päätellä, että pakottavaa lainsäädäntöä oleva tasa-arvolaki vaikuttaisi siellä, missä palkoista muutenkin sopimusvapauden puitteissa neuvotellaan.

¹³⁵ Tiitinen 1983, s. 167–168.

¹³⁶ Tolonen 2003, s. 103.

¹³⁷ Koskinen – Kulla 2005, s. 191.

¹³⁸ Ibid. s. 198.

¹³⁹ Koskinen – Kulla 2005, s. 194.

¹⁴⁰ Kairinen 2004, s. 145.

Edellä on pohdittu sitä, että tasa-arvolaki velvoittaa yksittäisen työnantajan edistämään samapalkkaisuutta työelämässä ja määrää työnantajan toteuttamaan erilaisia toimenpiteitä samapalkkaisuuden edistämiseksi. Kuitenkaan kunnallinen virkaehtosopimuslaki ei mainitse yksittäistä työnantajaa mahdollisena neuvotteluosapuolena sovittaessa sopimusvapauden puitteissa työsuhteen ehdoista virka- ja työehtosopimusjärjestelmässä. Lainsäädännön näkökulmasta näyttää siis siltä, että palkanmuodostaminen ja siihen läheisesti liittyvät tasa-arvolain säännökset eivät edes teorian tasolla kohtaa. Näin ollen voidaan palata samaan mielenkiintoiseen kysymykseen siitä, miksi tasa-arvolakia ei ole kohdistettu sääntelemään myös sitä foorumia, jossa jopa lainsäädännönkin mukaan palkanmuodostaminen tosiasiallisesti tapahtuu.

4. PALKOISTA SOPIMINEN OSANA TYÖMARKKINAJÄRJESTELMÄÄ

4.1 Palkanmuodostaminen prosessina – tulopolitiikasta virka- ja työehtosopimukseen

Palkoista sopiminen on yhteistyötä. Ensinnäkin kunnallisen virkaehtosopimuslain 1 ja 2 pykälät muodostavat perustan sille, että työntekijöiden työsuhteiden ehdoista käydään keskitettyjä ja kollektiivisia neuvotteluja.¹⁴¹ Toiseksi maassamme on vahva kollektiivisten sopimusten käytäntö,¹⁴² sillä jo vuodesta 1968 lähtien Suomessa on harjoitettu tulopolitiikkaan ja sen myötä saavutettuun tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun perustuvaa sopimustoimintaa.¹⁴³ Korkein mahdollinen sopimisen taso on siis tupo-neuvottelut, mutta palkoista voidaan sopia myös sopimusalakohteisesti, liittotasolla tai joskus vaikkapa työnantajatasolla.¹⁴⁴ Riippumatta sopimisen tasosta, palkoista sovitaan aina myös työehtosopimuksilla sekä julkisella sektorilla virka- ja työehtosopimuksilla. Virka- ja työehtosopimusten sisältö on tosin osittain riippuvainen siitä, millä tasolla neuvotteluja käydään.

¹⁴¹ Jalonen 1996, s. 24.

¹⁴² Marjanen 2002, s. 8.

¹⁴³ Kauppinen 2005, s. 113.

¹⁴⁴ Alho – Pekkarinen 2004, s. 10.

Tulopolitiikkaan perustuvassa sopimusjärjestelmässä yhteistyötä yleensä tekevät valtio, työnantajien keskusjärjestöt ja palkansaajien keskusjärjestöt. Valtion puolesta valtaa käyttävät maan hallituksen edustajat¹⁴⁵. Näiden kolmen osapuolen muodostamaa neuvottelujärjestelmää kutsutaankin kolmikantaiseksi tai korporatistiseksi järjestelmäksi.¹⁴⁶ Tällainen korporatistinen järjestelmä tarkoittaa tässä järjestelmää, jossa työntekijöiden keskusjärjestöt ovat aktiivisessa yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteessa julkiseen valtaan ajaakseen jäsentensä etuja ja intressejä ja saavuttaakseen mahdollisimman hyvän neuvottelutuloksen. Korporatismi käsitteenä ei sen sijaan kuitenkaan aina tarkoita vain ylintä kolmikantaista neuvottelujärjestelmää, vaan sitä voi ilmetä myös kunnallisella tasolla tai paikallistasolla.¹⁴⁷ Korporatismia ilmenee myös esimerkiksi sovittaessa näistä kunnallisista virka- ja työehtosopimuksista kuntapuolella. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeus neuvotella näitä kunnallisia virka- ja työehtosopimuksia on vain kunta-alan työnantajan edustajalla, eli Kunnallisella työmarkkinalaitoksella sekä palkansaajia edustavilla pääsopijajärjestöillä.¹⁴⁸

Kuitenkin ensimmäiseksi esitetyn määritelmän valossa kolmikantaisessa järjestelmässä mainitut osapuolet harjoittavat yhdessä valtakunnallista tulopolitiikkaa. Tulopolitiikka puolestaan merkitsee koko kansantalouteen ja yhteiskuntaan vaikuttavaa kestäväää talous- ja sosiaalipoliitiikkaa. Palkankorotusten lisäksi tupo-ratkaisuissa sovitaan yleensä työlainsäädännön uudistamisesta, sosiaaliturvan kehittamisestä ja talouspolitiikasta,¹⁴⁹ ja tupo-neuvottelut ovatkin Kauppisen mukaan työmarkkinaosapuolille yksi tärkeimmistä keinoista päästä vaikuttamaan sosiaali- tai talouspoliittisiin kysymyksiin sekä lainsäädäntökysymyksiin¹⁵⁰. Näin ollen maan hallituksella on kolmikannan tulopoliittisissa neuvotteluissa työnantajien edustajien sekä palkansaajien edustajien lisäksi yhteiskunnallisesti merkittävä tehtävä, sillä hallitus haluaa luoda neuvotteluissa pitkäjänteistä ja kestäväää talous- ja tulopolitiikkaa¹⁵¹. Tämä on hallituksen tärkein haaste neuvotteluissa, sillä sen tulee pyrkiä tarjoamaan esimerkiksi sellaisia sosiaalipoliittisia ratkaisuja, joiden vuoksi keskusjärjestöt suostuisivat maltillisiin palkankorotuksiin.¹⁵²

¹⁴⁵ Kauppinen 2005, s. 16.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Jalonen 1996, s. 39–40 (ja siellä mainittu kirjallisuus).

¹⁴⁸ Jalonen 1996, s. 40.

¹⁴⁹ Kauppinen 2005, s. 141.

¹⁵⁰ Ibid. s. 21.

¹⁵¹ Ibid. s. 54.

¹⁵² Ibid. s. 114.

Kirjassaan Suomen työmarkkinamalli Kauppinen kuvaa korporatismia näin: ”yleisesti voidaan todeta, että mitä korporatistisempi järjestelmä on, eli mitä korkeammalla tasolla neuvotellaan, sitä laaja-alaisempia asioita neuvottelupöydässä käsitellään.”¹⁵³ Kolmikannan neuvottelut tähtäävät siis yhteisymmärrykseen, jonka lopputuloksena on tulopoliittinen kokonaisratkaisu. Tupo-ratkaisua voi luonnehtia myös keskitetyksi työmarkkinaratkaisuksi, koska siinä annetaan kaikille virka- ja työehtosopimuksille yleiset valtakunnalliset kehykset ja suuntaviivat.¹⁵⁴ Lisäksi ratkaisussa määritellään myös se, miten palkankorotukset jaetaan kaikkien työntekijöiden kesken.¹⁵⁵ Tupo-ratkaisulla pyritään siis hillitsemään palkankorotusten tasoa ja ottamaan huomioon palkankorotusten kansantaloudelliset vaikutukset¹⁵⁶. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sellaista neuvottelutilannetta, jossa työntekijäpuoli asettaa suuremmat palkankorotusvaatimukset kuin millaisiin palkankorotuksiin työnantajapuoli pystyy sitoutumaan. Työnantajapuolen on kuitenkin otettava palkankorotuksissa huomioon myös niiden johdannaisvaikutukset muuhun kansantalouteen. Palkankorotukset saattavat nimittäin vaikuttaa esimerkiksi palveluiden, hintojen tai vaikkapa veroprosentin nousuun, jotka puolestaan voivat kiihdyttää inflaatiota.¹⁵⁷

Edellä mainittujen kansantaloudellisten vaikutusten lisäksi tupolla on pyritty vaikuttamaan positiivisesti myös naisten ja miesten väliseen samapalkkaisuuden edistämiseen. Neuvotteluosapuolet ovat jo vuodesta 1977 lähtien yleensä ottaneet palkkaratkaisuihin mukaan myös tasa-arvoeräksi kutsutun rahamäärän. Tämä tasa-arvoerä on yleensä jakautunut naispalkkaeraan ja matalapalkkaeraan ja nämä rahamäärät on pitänyt kohdentaa nimenomaan naisvaltaisille ja matalapalkkaisille aloille.¹⁵⁸ Lisäksi näiden palkkaerien tarkoituksena on ollut toteuttaa ajatusta siitä että, samanarvoisesta työstä maksetaan samaa palkkaa. Palkka ei näin ollen saisi olla riippuvainen työnantajan tai yrityksen menestyksestä.¹⁵⁹ Tasa-arvoerän elementtien voidaankin osaltaan nähdä myös toteuttavan keskitetyn koordinaation tavoitetta, sillä rahaerän kohdentamista on haluttu tarkasti rajata ja koordinoida. Tämän rahaerän todellisesta hyödyistä ja tarpeellisuudesta samapalkkaisuuden edistämässä ei kuitenkaan olla täysin yksimielisiä neuvotteluosapuolten kesken.¹⁶⁰

¹⁵³ Kauppinen 2005, s. 21.

¹⁵⁴ Korkman 2007, s. 32.

¹⁵⁵ Snellman 2004, s. 128.

¹⁵⁶ Alho – Pekkarinen 2004, s. 9.

¹⁵⁷ Snellman 2004, s. 128.

¹⁵⁸ Samapalkkaisuusohjelma 2007, s. 12.

¹⁵⁹ Kauppinen 2005, s. 123.

¹⁶⁰ Samapalkkaisuusohjelma 2007, s. 12.

On siis mitä ilmeisemmin ajateltu, että tasa-arvoerällä olisi ollut sopimuksissa enemmänkin periaatteellista painoarvoa kuin todellista tehoa.

Kolmikannan korkeantason neuvotteluissa positiivisena asiana voidaan nähdä ainakin se, että neuvotteluja käyvät juuri ne tahot, jotka todella voivat vaikuttaa työmarkkinoilla voimassa oleviin järjestelmiin, sopimuksiin ja välillisesti jopa lainsäädäntöön. Näin ollen näillä tahoilla on myös parhaimmat mahdollisuudet ja resurssit luoda ja kehittää tarpeen vaatiessa uusia elementtejä työmarkkinoiden sopimustoimintaan tai tuporatkaisujen rakenteeseen. Yksi esimerkki pyrkimyksestä kehittää työmarkkinoita on työmarkkinakeskusjärjestöjen edustajista koostuva työn vaativuuden arviointiryhmä, TASE-ryhmä, joka on toiminut jo 1990-luvulta lähtien. Työryhmä on pyrkinyt edistämään samapalkkaisuutta osallistumalla palkkausjärjestelmien kehittämistyöhön, tutkimuksiin sekä järjestelmien käyttöönottoon ja koulutukseen.¹⁶¹

Jaakko Kiander kuitenkin toteaa raportissaan, että erityisesti juuri taloudellisten kriisien yhteydessä on kaikilla osapuolilla ollut halua sopia tupo-ratkaisuja, joilla on saatu vakautettua kansataloutta ja hidastettua inflaatiota.¹⁶² Kollektiivisella ja keskitetyllä sopimuksella on myös varmistettu se, ettei mikään toinen saman alan ryhmä ole saanut suurempia palkankorotuksia kuin toinen.¹⁶³ Voidaan siis sanoa, että kolmikanta ja tupo tähtäävät yhteiseen hyvään¹⁶⁴ ja yhteiskunnallisesti solidaariseen ratkaisuun sovittamalla yhteen osapuolten hyvin erilaisia tavoitteita. Yhteisellä hyvällä halutaan luoda valtakunnallisesti tasapuolisia, mutta myös kestäviä, pitkän aikavälin ratkaisuja Suomelle.

¹⁶¹ Samapalkkaisuusohjelma 2007, s. 12.

¹⁶² Kiander 1998, s. 9.

¹⁶³ Kauppinen 2005, s. 255.

¹⁶⁴ Ibid. s. 114.

4.2 Liittotason sopiminen

Kunnallisen virkaehtosopimuslain 1 §:n mukaan työ- ja palvelussuhteen ehdoista neuvotellaan sen mukaan, mitä nimenomaisessa laissa säädetään. Tämä tarkoittaa siis sitä, että virka- ja työehtosopimusten syntymisestä säädetään lain tasolla, ja näin ollen osapuolten on päästävä sopimukseen työsuhteen ehdoista.

Jos valtakunnallisissa tupo-neuvotteluissa ei saada aikaiseksi keskitettyä ratkaisua, on ratkaisun hakemiseksi kaksi muuta vaihtoehtoista tietä. Ensinnäkin neuvotteluja voidaan käydä liittotasolla¹⁶⁵, jolloin työnantajaliitot käyvät neuvotteluja erikseen kaikkien ammattiliittojen kanssa. Tällöin jokaisella ammattiliitolla tulee olemaan oma ratkaisunsa. Vaihtoehtoisesti toinen tie ratkaisun löytämiseen on se, että se ammattiliitto, jonka on vaikeaa hyväksyä keskitettyä ratkaisua, irtaantuu siitä ja neuvottelee oman liittokohtaisen ratkaisun keskitetyn sopimuksen ulkopuolella.¹⁶⁶ Näin sovittuja ratkaisuja kutsutaan yleisesti liittokierroksiksi tai liittokohtaisiksi ratkaisuuksi, ja näissä neuvottelujen tavoitteet eivät ole niin laaja-alaisia kuin tupo-ratkaisuissa.

Korkman tiivistää hyvin näiden neuvottelujen ytimen toteamalla, että ”tupon puuttuessa kukin liitto pyrkii vain omien etujen maksimoimiseen”¹⁶⁷.

Syyt siihen miksi liittokohtaiseen ratkaisuun joskus päädytään vaihtelevat. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että tupossa on vaikea ottaa huomioon kaikkien eri alojen eroavaisuuksia sekä tapahtunutta kehitystä ja muutosta. Siksi voi joskus olla mahdotonta päästä yksimieliseen sopimukseen palkankorotuksista.¹⁶⁸ Lisäksi keskitettyjä sopimuksia on syntynyt ainakin taloudellisesti heikkoina aikakausina ja näin ollen se on ollut turvallinen ratkaisu. Voidaan kuitenkin todeta, että Suomessa työmarkkinat, niiden toimintaympäristö ja niille asetetut haasteet ovat muuttuneet¹⁶⁹. Tällaisia muutoksia ovat olleet esimerkiksi EU:n laajentuminen, koko ajan voimistuva globalisaatio ja työvoiman koulutustason parantuminen. Luonnollisena seurauksena tästä on ollut se, että hyvin pitkään jatkunut maltillisten tupo-ratkaisujen aikakausi on kasannut palkankorotuspaineita tietyille aloille, ja tästä puolestaan seurauksena ovat olleet liittokohtaiset virka- ja työehtosopimukset.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Snellman 2004, s. 130.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Korkman 2007, s. 33.

¹⁶⁸ Snellman 2004, s. 129–130.

¹⁶⁹ Alho – Pekkarinen 2004, s. 2.

¹⁷⁰ Korkman 2007, s. 36.

4.3 Paikallinen sopiminen

Vaikka palkankorotusten yleiset kehykset neuvotellaan valtakunnallisissa tuponeuvotteluissa ja työsuhteiden ehdoista sovitaan virka- ja työehtosopimuksissa, saattaa kunnilla olla työvoiman erilaisen rakenteen tai kunnan oman maksukyvyn vuoksi tarvetta tehdä myös omia ratkaisujaan. Paikallisen sopimisen järjestelmä onkin näin ollen luotu joustavaksi tavaksi ottaa huomioon kuntien omat tarpeet.¹⁷¹ Näitä paikallisia sopimuksia kunnan kanssa voivat tehdä vain henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt tai niiden rekisteröidyt alayhdistykset.¹⁷²

Virka- ja työehtosopimus on siis se, joka määrittelee yksittäisen työntekijän työsuhteen minimiehdot. Työnantajat ovat juridisesti sidottuja näihin sopimuksiin ja virka- ja työehtosopimusta huonommista ehdoista ei työnantajan ja työntekijän kesken voida edes laillisesti sopia.¹⁷³ Lähtökohtaisesti voidaan siis todeta, että paikallisesti saadaan sopia sellaisista asioista, joista on paikallisen sopimisen mahdollistava määräys virka- ja työehtosopimuksessa. Paikallinen sopiminen on mahdollista myös, jos työnantaja ja työntekijä siihen suostuvat.¹⁷⁴ Lisäksi asianmukaisesti tehdyllä paikallisella sopimuksella on samat oikeusvaikutukset kuin voimassa olevalla virka- ja työehtosopimuksella.¹⁷⁵ Juridisesti ajateltuna paikallisen sopimisen ei siis pitäisi heikentää työntekijän oikeuksia ja asemaa työnantajaan nähden.

Kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa 2005–2007 todetaan, ettei sopimuksen mukaan maksettavasta vähimmäispalkasta saa sopia paikallisesti. Kyseisen KVTES:n palkkausluvussa todetaankin, että sopimuksessa olevan palkkahinnoittelukohdan tehtäväkohtainen palkka on työntekijälle maksettava vähimmäispalkka.¹⁷⁶ Näin ollen näyttäisi olevan mahdollista, että palkoista voisi vapaasti sopia alarajan ylittävästi sekä ilman ylärajaa. Kuitenkin työnantajat ovat velvoitettuja noudattamaan esimerkiksi edellä mainittua ILO:n samapalkkaisuussopimusta ja kansallista tasa-arvolakia ja näiden perusteella heidän on kohdeltava työntekijöitä tasa-arvoisesti ja oikeudenmukaisesti.

¹⁷¹ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2002, paikallinen sopiminen kunta-alalla, s. 5.

¹⁷² Jalonen 1996, s. 27.

¹⁷³ Bruun – Von Koskull 2004, s. 121–125.

¹⁷⁴ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2002, paikallinen sopiminen kunta-alalla, s. 6–9.

¹⁷⁵ KVTES 2005–2007, s. 252.

¹⁷⁶ Ibid. s. 18 ja 22.

4.4 Samapalkkaisuustavoitteet sopimusprosessissa

Edellä kuvattu palkanmuodostamisprosessi näyttää olevan pitkälti osapuolten kaupankäyntiä, jossa on mukana myös sosiaalipoliittisia elementtejä ja pyrkimyksiä vaikuttaa yhteiskunnan talouteen. Järjestelmällä voi olla jopa vaikutusta tulevaan lainsäädäntöön. Järjestelmässä on mukana monia päättäjiä joilla on puolustettavanaan omia intressejä ja jo saavutettuja etuja. Lisäksi päätöksillä saattaa olla vaikutusta moniin kolmansiin osapuoliin, jolloin neuvotteluiden lopputulokset ovat luonnollisesti osaltaan aina kompromisseja.

Tästä syystä on myös vaarana, että samapalkkaisuuskysymyksistä saatetaan joutua tinkimään erilaisten taloudellisten tilanteiden takia. Nummijärvi toteaa kirjassaan, että työmarkkinajärjestöt eivät aina ole kovinkaan suunnitelmallisesti ja loogisesti pyrkineet edistämään tasa-arvoa palkkauksessa, ja että samapalkkaisuus onkin löytänyt tiensä neuvottelupöytään hyvin sattumanvaraisesti.¹⁷⁷ Sukupuolten välisen samapalkkaisuuden ei kuitenkaan pitäisi olla kompromissikysymys, sillä edellä käsitellyt kansainväliset säädökset sekä Suomen tasa-arvolaki yksiselitteisesti velvoittavat sen edistämiseen ja saavuttamiseen. Tosin ongelmalliseksi voidaan myös kokea tasa-arvolain säännökset sen suhteen, ettei laki ulotu sääntelemään nimenomaan neuvotteluosapuolia. Kuitenkaan lain 6 § ei jätä työnantajille harkinnanvaraa naisten ja miesten välisen samapalkkaisuuden edistämässä.

Kolmikannan neuvotteluosapuolet kattavat siis valtakunnallisesti ylimmät työmarkkinaosapuolet sekä maan istuvan hallituksen. Näin ollen nämä osapuolet ovat juuri niitä tahoja, joilla on mahdollisuudet koko työmarkkinajärjestelmässä vaikuttaa laajakantoisesti myös samapalkkaisuuskysymyksiin joko lainsäädännön avulla tai muilla toimenpiteillä. Tasa-arvoon ja samapalkkaisuuteen velvoittavaa kansainvälistä ja kotoperäistä lainsäädäntöä on ollut voimassa jo runsaat kaksikymmentä vuotta, mutta silti naisten ja miesten välinen tasa-arvotyö on edelleen kesken. Lisäksi 1990-luvulla on esitetty, että yleisesti Pohjoismaissa voimassa oleva tasa-arvoon tähtäävä lainsäädäntö ei ole tehokas, jos ay-liike ei ole sitoutunut samansuuntaisiin toimenpiteisiin ja tue tasa-arvolainsäädäntöä.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Nummijärvi 2004, s. 387.

¹⁷⁸ Bruun ym. 1990, s. 264–265.

Vaikka tasa-arvolainsäädäntöä on Suomessa uudistettu useaan otteeseen 1990-luvun jälkeen, niin silti edellä esitettyyn näkökulmaan ay-liikkeen tuesta lainsäädännölle on perusteltua yhtyä. Tämä johtuu siitä, että tarkasteltaessa tasa-arvolain säännöksiä, ovat ne osoittautuneet osittain rajoittuneiksi, jolloin ay-liikkeelle jää liikkumatilaa sovittaessa palkoista.

Neuvotteluosapuolet ovat ottaneet samapalkkaisuuskysymykset tosiasiallisesti mukaan palkkaneuvotteluihin yhteisellä pitkän aikavälin samapalkkaisuusohjelmalla, antaakseen tasa-arvolainsäädännölle tukensa ja saavuttaakseen tässä laissa ja Euroopan unionin sopimuksissa ja direktiiveissä asetetut tavoitteet. Ohjelma on melko tuore ja sen tavoitteiden toivotaan näkyvän vuoteen 2015 mennessä, jolloin naisten ja miesten välisen keskimääräisen ansiotasoon tulisi olla kaventunut viisi prosenttiyksikköä.

Ohjelma on myös siinä suhteessa historiallinen, että työmarkkinaosapuolet ja maan hallitus ovat neuvotelleet sen yhdessä, ja että ohjelmalle on asetettu hyvinkin konkreettisia tavoitteita. Ohjelma pyrkii ottamaan huomioon mahdollisimman laajasti kaikki samapalkkaisuuteen vaikuttavat tekijät työmarkkinakentässä. Toimenpiteiden osalta vastuualueet on jaettu ja näiden tavoitteiden saavuttamisesta ovat vastuussa kaikki ohjelman neuvotteluosapuolet joko yhdessä tai erikseen.¹⁷⁹

Laajan kattavuutensa perusteella ohjelma ulottuu käsittelemään myös palkanmuodostamisprosessia. Samapalkkaisuusohjelmassa yhdeksi tavoitteeksi onkin kirjattu oikeudenmukaisten palkkausjärjestelmien edelleen kehittäminen työmarkkinajärjestöissä sekä kolmikannassa. Koska palkkaus perustuu tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmään, osapuolet pyrkivät siihen, että eri ammattiryhmien ja tehtävien kesken voitaisiin tosiasiallisesti vertailla samanarvoisia tehtäviä.¹⁸⁰ Tehtävien vaativuuden arvioinnin suorittaminen yli virka- ja työehtosopimusrajojen olisikin hyvin merkittävä edistysaskel kohti sukupuolten välistä samapalkkaisuutta. Tästä voidaan siis huomata, että virka- ja työehtosopimusten sisällä on tapahtunut ja tapahtuu edelleen kehitystä, joka pyrkii edistämään samapalkkaisuutta.

¹⁷⁹ Samapalkkaisuusohjelma 2007, s. 5.

¹⁸⁰ Ibid. s. 7.

Hallituksen ja työmarkkinaosapuolten samapalkkaisuusohjelma on hyvä lähtökohta ja toteutuessaan se on varmasti merkittävä osatekijä sukupuolten palkkaeron kaventamisessa tulevaisuudessa. Kuitenkin samapalkkaisuuspohdintaa olisi tärkeää ulottaa myös neuvotteluprosessin lähtökohtina oleviin kolmikannan tupo-ratkaisuihin. Tupo-ratkaisujen sisältö ja jokainen vaihe tulisi arvioida erikseen siltä kannalta kuinka hyvin itse prosessi ja sen rakenteet mahdollistavat samapalkkaisuusperiaatteen toteutumisen. Esimerkiksi Korkman arvioi tupo-ratkaisujen ja -neuvottelujen tulevaisuutta yleisesti raportissaan Onko tupolla tulevaisuutta?. Hänen mukaansa olisikin hyvä aika ajoin arvioida ja kyseenalaistaa Suomessa vallitsevia järjestelmiä ja tapoja.¹⁸¹ Työmarkkinoiden nykyisessä toimintaympäristössä totut neuvottelujärjestelmät eivät välttämättä vastaa enää markkinoiden asettamiin vaateisiin tai ainakin ne saattavat kaivata päivitystä. Vaikka tupo-ratkaisut onkin havaittu hyväksyttäväksi erityisesti lamavuosina, silti mikään järjestelmä ei ole ikuinen. Lisäksi Korkman korostaa sitä, että tupo on vain yksi sopimusmuoto muiden joukossa ja kolmikanta on päätöksentekotapa¹⁸².

Vaikka tupo-ratkaisut ja niiden pohjalta tehtävät virka- ja työehtosopimukset ovat keino systematisoida kansantalouden vakautta, tulee järjestelmässä muistaa myös se, että palkkaus ei ole pelkästään taloustieteellinen käsite. Sillä on myös hyvin vahva oikeudellinen ulottuvuutensa, kuten jo pelkästään tasa-arvolain säännöksistä on tulkittavissa. Näin ollen järjestelmän yksi haastava piirre lienee myös se, että palkkatason määrittämiseen vaikuttavat luonnollisesti myös yhteiskunnassa vallitseva taloudellinen tilanne sekä kyseisen sopimusalan markkinatilanne¹⁸³. Tällä tarkoitan sitä, että esimerkiksi kunnilla on tietynsuuruinen rahoituspohja palkankorotuksia varten, jolloin kunnan menojenkin tulee pysyä näiden raamien sisällä. Näin ollen koko palkanmuodostamisprosessissa joudutaan tasapainottelemaan taloudellisten ja oikeudellisten vaateiden välillä ja vaarana lieneekin se, että taloudellinen tilanne painaa vaakakupissa oikeusnormeja enemmän.

¹⁸¹ Korkman 2007, esipuhe.

¹⁸² Ibid. s. 9.

¹⁸³ Tase-ryhmä 2003, s. 56.

5. KUNTIEN PALKKAUSJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMISTOIMENPITEITÄ

5.1 Palkkausjärjestelmien kehitys

Suomessa tuli voimaan oma tasa-arvolainsäädäntö 80-luvun loppupuolella kansainvälisten sopimusten, eurooppalaisten ja pohjoismaisten käytäntöjen myötä. Sukupuolten välisestä palkkatasa-arvosta alkoi lisäksi muodostua yhteiskunnassa paljon kiinnostusta herättävä keskustelunaihe.¹⁸⁴ Näiden lain säännösten velvoittamana ja yhteiskunnassa vallinneiden ajatusten myötä Suomessa aloitettiin jo vuonna 1989 ensimmäisen kerran valtakunnallisesti pohtia työntekijöiden palkitsemista ja palkkausjärjestelmien kehittämistoimenpiteitä.¹⁸⁵ Myös kunta-alalla lähdettiin tähän kehitystyöhön mukaan jo varhaisessa vaiheessa heti 1990-luvulla ja palkkausjärjestelmiä onkin hiljalleen pyritty kehittämään siitä lähtien.¹⁸⁶

Lisäksi palkalla on töiden määrittäjänä hyvinkin iso rooli. Palkalla on niin näkyviä kuin näkymättömiäkin tavoitteita. Ensinnäkin palkka muodostaa työntekijän näkökulmasta yhden palvelussuhteen tärkeimmistä elementeistä. Se antaa konkreettisen ja välttämättömän toimeentulon ja siksi se saattaa jopa ohjailla ihmisiä hakeutumaan tietynlaiseen koulutukseen tai työpaikkaan.¹⁸⁷ Palkan näkymättömiä vaikutuksia voi puolestaan olla myös monia. Palkka saattaa luoda työntekijöille arvostuksen tunteen omasta asemasta työyhteisössä tai jopa koko yhteiskunnassa. Tämä perustuu siihen ajatukseen, että palkan määrä korreloisi yhteiskunnallisen arvostuksen kanssa. Toisaalta työyhteisössä koettu arvostuksen puute saattaa vaikuttaa huomattavastikin työn tuottavuuteen ja motivaatioon. Näin ollen hyvin muodostetut, oikeudenmukaisiksi, läpinäkyviksi ja tasa-arvoisiksi koetut palkat ja palkkausjärjestelmät ovat myös työyhteisön johtamisessa yksi ratkaiseva keino. Palkalla voidaan siis ylläpitää työntekijöiden motivaatiota ja sillä voidaan myös kannustaa muutoshasteisiin ja saada työntekijöiden tuki muutostilanteissa.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 29.

¹⁸⁵ Tase-ryhmä 2003, s. 19.

¹⁸⁶ Lahti – Tarumo – Jämsén 2006, s. 15. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:22.

¹⁸⁷ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 11–14.

¹⁸⁸ Ibid.

Nimenomaan sovellettavilla palkkausjärjestelmillä on hyvin ratkaiseva rooli naisten ja miesten tasa-arvoisen palkkauksen edistämisessä. Järjestelmien rakenteissa on saattanut olla elementtejä, jotka ovat vaikuttaneet palkkaukselliseen epätasa-arvoon ehkä osittain huomaamattakin.

Työntekijän palkan perusteena on vielä 1990-luvulle asti ollut suurimmaksi osaksi työntekijän tehtävän nimike tai se, missä asemassa työntekijä organisaatiossa on.¹⁸⁹ Tehtävänimike ei kuitenkaan aina kerro kaikkea itse tehtävän sisällöstä tai sama nimike saattaa jopa sisältää todellisuudessa toisistaan erilaisia töitä. Näin ollen palkkausjärjestelmien kehittämistyössä lähdettiin nyt siitä ajatuksesta, että arviointijärjestelmän kautta voidaan tosiasiallisesti arvioida nimenomaan tehtävän sisällön vaativuutta ja tätä kautta kyetään maksamaan myös oikeudenmukaista, tehtävän vaativuustason edellyttämää palkkaa. Arvioinnin kautta näin ollen ikään kuin automaattisesti tulisi sukupuolten välillä vallita samapalkkaisuus, koska palkkaus määräytyisi nimenomaan tehtävien sisällön perusteella, ei tehtävänimikkeen mukaan. Näin ollen ajateltiin, että tehtävän suorittajalla ja myöskään sukupuolella ei teoriassa pitäisi olla vaikutusta palkkaan. Palkkausjärjestelmien kehittämistyössä tehtävien vaativuuden arvioinnin mukaan ottaminen nähtiinkin yhtenä tärkeimpänä välineenä sukupuolten välisessä samapalkkaisuuden edistämisessä.¹⁹⁰

Kuitenkin 2000-luvulle tultaessa kuntasektorin työmarkkinaosapuolet ovat lisäksi kohdanneet uudenlaisen ja haastavan tehtävän palkkausjärjestelmien kehittämistyössä, kun työmarkkinoiden toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia. Muutokset näkyvät esimerkiksi globalisaation kehityksen myötä siinä, että juuri palveluammatit ja hyvinvointipalvelut pysyvät edelleen Suomessa, mutta esimerkiksi teollista tuotantoa siirtyy kansainvälisille työmarkkinoille. Lisäksi Suomessa koulutustaso nousee ja asiantuntijoiden määrä työmarkkinoilla lisääntyy. Myös kuntien palveluksessa oleva henkilöstö ikääntyy. Näin ollen tarvitaan nuoria ammattilaisia eläkkeelle jäävien tilalle, mutta koska koulutustaso on korkea, tarvitaan myös kilpailukykyisiä palkkoja kuntasektorilla.¹⁹¹

¹⁸⁹ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 15.

¹⁹⁰ Ibid. s. 28.

¹⁹¹ Moisio – Sweins – Salimäki 2006, s. 22–23. Työsuojelurahaston selvityksiä 1:2006.

Kuntien tulee vastata edessään olevaan haasteeseen pyrkimällä säilyttämään kunta-alan työpaikkojen houkuttelevuus ja palkkauksen kilpailukyky.¹⁹² Kuntasektorilla valmistui vuonna 2001 tilastollinen selvitys kunta-alan palkkatasosta verrattuna yleisten työmarkkinoiden palkkoihin. Kunpas-selvityksen nimellä tehdyssä tutkimuksessa pyrittiin vertailemaan sellaisten työntekijöiden palkkoja, joiden koulutus, ikä ja ammatti olivat vertailukelpoisia. Selvityksen tuloksista ilmeni, että kunta-alan palkkataso on edelleen noin 7–8 prosenttia huonompi kuin vertailussa käytetyillä yleisillä työmarkkinoilla.¹⁹³ Sitouttaakseen työntekijöitä ja saadakseen edelleen hyvin koulutettua henkilökuntaa töihin, työmarkkinaosapuolet sopivatkin kunta-alan palkkojen kehittämissopimuksesta vuosille 2003–2007.¹⁹⁴ Tähän palkkausjärjestelmän kehittämissopimukseen sisällytettiin eri vuosille määrältään erilaisia varoja, joilla tuli kehittää kunta-alan palkkausta. Näitä rahamääriä kutsutaan paikallisiksi järjestelyeriksi, jotka tuli käyttää tarkoituksenmukaisesti korjaamaan havaittuja palkkausepäkohtia.¹⁹⁵

Kuntasektorilla palkkauksen kehittäminen on hyvin merkittävää siinäkin suhteessa, että kunnilla on hyvinvointivaltiossa tärkeä rooli ja vastuu yhteiskunnallisten ja laissa säädettyjen palvelujen tuottamisessa. Jotta palvelujen saatavuus sekä erityisesti laatu pystyttäisiin tulevaisuudessakin takaamaan, täytyy kuntien taata, että palveluja on tuottamassa riittävästi pätevää henkilökuntaa.¹⁹⁶

5.2 Yleisesti kunnille suositelluista palkkausjärjestelmistä

Ensinnäkin yleisesti työmarkkinoilla puhuttaessa termi palkitseminen on käsitteenä melko laaja. Sitä voidaan käyttää tarkoittamaan kaikkea sitä, mitä työntekijälle voidaan tarjota korvaukseksi suoritetusta työstä. Palkitseminen siis itsessään sisältää palkan lisäksi myös muita etuja, joita palvelusuhteen perusteella työntekijälle voidaan osoittaa.

¹⁹² Kunnallinen työmarkkinalaitos 2003, yleiskirjeen 1/2003 liite 1, s. 1.

¹⁹³ www.kuntatyöntajat.fi → ajankohtaista → tiedotteet 2001 → 14.12.2001 kunta-alan palkkatasoselvitys valmis.

¹⁹⁴ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2003, yleiskirjeen 1/2003 liite 1, s. 1.

¹⁹⁵ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2005, yleiskirjeen 1/2005 liite 4, s. 1.

¹⁹⁶ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2001, Kuntatyöntäjän palkkausopas, s. 2.

Syy, miksi palkitsemiseen tulee kiinnittää huomiota kokonaisuutena on se, että tarjottu kokonaisuus voi välittää työntekijöille mielikuvan siitä, mitkä asiat ovat organisaatiossa tärkeitä ja mitä arvoja halutaan painottaa. Nämä voivat olla hyvinkin ratkaisevia tekijöitä, kun työntekijä hakeutuu töihin työyhteisöön.¹⁹⁷

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan kunnallisen sektorin toimialat voidaan jakaa viiteen suurimpaan alaan. Kuntasektorin suuria toimialoja ovat opettajat (OVTES), lääkärit (LS), tekninen henkilöstö (TS) ja tuntipalkkaiset työntekijät (TTES). Näiden lisäksi sovitaan kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus (KVTES), joka on näistä sopimusaloista suurin ja kattaa lähes 71 prosenttia koko kuntasektorin työntekijöistä ja viranhaltijoista.¹⁹⁸ Kuntasektorilla kukin sopimusala neuvottelee omat virka- ja työehtosopimuksensa. Sopimusalojen erilaisten neuvottelutilanteiden ja -tulosten johdosta kaikissa kuntasektorin sopimuksissa ei välttämättä sovelleta yhtä aikaa täysin samoja palkkausjärjestelmän elementtejä. Lisäksi toinen tilanne sopimusalojen välillä voi olla sellainen, että tietyn järjestelmän käyttöönotto on tapahtunut eri aikoina eri sopimusten soveltamispiirissä.¹⁹⁹ Tässä tutkimuksessa suoritettava tarkastelu palkkausjärjestelmistä ja niiden kehittämisestä, rakenteesta ja tehokkuudesta perustuukin pääasiassa KVTES:n sekä TS:n soveltamispiireissä noudatettaviin järjestelmiin ja osaltaan näiden kahden sopimuksen väliseen vertailuun.

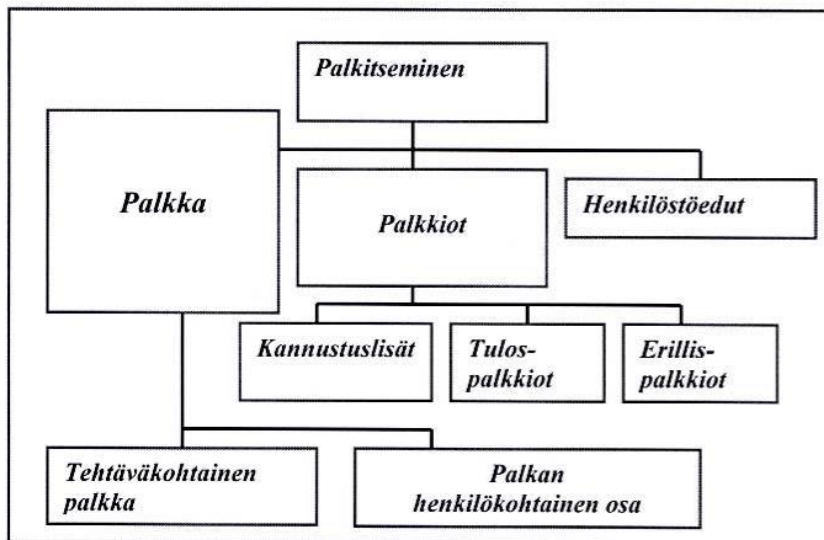
Kunnille suositellussa palkitsemisjärjestelmässä palkitsemisen kokonaisuus jaetaan ensinnäkin aineettomaan ja aineelliseen palkitsemiseen. Aineettomia tapoja palkita työntekijöitä voivat olla muun muassa joustavat työajat, työntekijän mahdollisuudet kehittää itseään ja edetä urallaan, työntekijälle annetut vaikutusmahdollisuudet työpaikalla, pysyvä palvelussuhde, tai vaikka viihtyisät työolot sekä muut henkilöstöedut (kuva 1). Aineettomilla tavoilla palkita työntekijöitä saattaa olla työssä viihtymisen ja motivaation kannalta suuri, mutta ehkä huomaamaton merkitys.²⁰⁰ Palkitsemisen kokonaisuudessa aineeton osuus ei kuitenkaan ole se osa, joka yleisesti nousee keskustelunaiheeksi, ainakaan keskusteltaessa sukupuolten välisestä epätasa-arvosta palkkauksessa. Näin ollen aineettomat tavat palkita työntekijöitä jäävät tässä tutkimuksessa vain tämän maininnan varaan.

¹⁹⁷ www.palkitseminen.hut.fi → johdanto palkitsemiseen / palkitsemistapoja.

¹⁹⁸ www.kuntatyönantajat.fi → sopimukset → sopimusalat.

¹⁹⁹ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004, s. 4–6. Kuntatyönantajan palkkausopas 2004.

²⁰⁰ Hakonen – Salimäki – Hulkko 2005, s. 2–3.



KUVA 1. Palkitsemisen kokonaisuus voidaan jakaa osatekijöihin.²⁰¹

Kuntasektorilla aineellinen palkitseminen koostuu myös useasta osasta (kuva 1). Työntekijän saama korvaus suoritetusta työstä voi muodostua totutun rahapalkan lisäksi sitä täydentävistä palkitsemistavoista. Tällaisia palkitsemistapoja voivat olla esimerkiksi tietyn yksikön tulokseen perustuva tulospalkkaus, jos se vain on mahdollista yksikön toiminnan ja tuloksen perusteella. Lisäksi erilaiset aloitepalkkiot tai muut erilaiset henkilöstöedut kuten auto- tai puhelinetu voidaan lukea osaksi työntekijöiden palkitsemista, jos nämä henkilöstöetuudet ovat palkanluontoista tuloa työntekijälle.²⁰² Kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa sekä kunnallisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimuksessa konkreettinen ja näkyvin osa eli työntekijän saama palkka muodostuu myös puolestaan kahdesta eri osasta. Tehtävästä, vaativuuden arvioinnin perusteella, maksettava tehtäväkohtainen palkka muodostaa toisen puolen palkasta ja toinen osa palkasta määräytyy henkilökohtaisen työsuorituksen ja pätevyyden arvioinnin perusteella²⁰³. Se, missä suhteessa nämä palkanosat ovat toisiinsa edellä mainittujen sopimusten soveltamispiirissä, vaihtelevat virka- ja työehtosopimuksittain, mutta kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan kuntasektorilla tehtävän vaativuuden perusteella maksettavat palkkojen osuudet henkilön kokonaisansioista ovat yleensä 66–83 %.²⁰⁴

²⁰¹ Hakonen – Salimäki – Hulkko 2005, s. 3 sekä Helsingin kaupungin henkilöstöraportti 2006, s. 33.

²⁰² Hakonen – Salimäki – Hulkko 2005, s. 3–6.

²⁰³ KVTES 2007–2009, luku II, 2 §, s.20 ja TS 2005–2007, luku II, 7 §, s. 13. Lisäksi kunnallinen työmarkkinalaitos 2004, s. 4–6. Kuntatyönantajan palkkausopas 2004.

²⁰⁴ www.kuntatyönantajat.fi → työelämä → palkkaus → palkkauksen rakenne.

Maksaakseen tehtävän vaativuuden arviointiin perustuvaa palkkaa sekä henkilökohtaista lisää, on kunnilla oltava toimiva arviointijärjestelmä. On tärkeää, että kunnat muokkaavat omiin tarpeisiinsa hyvin soveltuvan arviointimenetelmän.²⁰⁵ Kuitenkin on myös hyvä muistaa, että arviointijärjestelmän toimivuutta ja ajantasaisuuttakin tulee aika ajoin arvioida.²⁰⁶ Kunnille suositellaan käytettäväksi kokonaisarviointimenetelmää, jossa on mukana ennalta määrätyt ja objektiivisesti valitut vaativuustekijät.²⁰⁷ Kuntatyönantajan opas neuvoo kuitenkin tässä kohtaa, että arviointijärjestelmän ei tule olla liian raskas tai liian vaativa käyttäjille. Arviointijärjestelmä ei saa tuottaa huomattavaa lisätyömäärää käyttäjille verrattuna siitä saatavaan kokonaishyötyyn kyseisessä organisaatiossa. Opas myös muistuttaa, että on tehtävä työtä hyvien arviointijärjestelmien luomiseksi ja kehittämiseksi jatkuvasti, sillä kaikille sopivaa järjestelmää ei ole olemassakaan.²⁰⁸

Palkkausjärjestelmien kehittämistyön mielenkiintoinen piirre lienee se, että vaikka haluttiin kehittää arviointijärjestelmä, joka perustuisi puhtaasti töiden vaativuuden arviointiin, on tämä järjestelmä silti sidottu työmarkkinoilla voimassa oleviin virka- ja työehtosopimukseen.²⁰⁹ Näillä sopimuksillahan on lainsäädännössä annetut valtuudet määrätä palvelussuhteen ehdoista ja näin ollen myös yksittäisen arviointijärjestelmän tulee olla ikään kuin alisteinen näille sopimuksille. Positiivisena asiana arvioinnin nojautumisessa virka- ja työehtosopimukseen voidaan nähdä se, että virka- ja työehtosopimukset määrittelevät palkalle vähimmäistason.²¹⁰ Näin ollen mitään työtä ja tehtävää ei voida arvioida näitä minimisäännöksiä huonommalle tasolle. Pelkästään tästä minimitasosta seuraa jo itsessään tietynlaista tasa-arvoisuutta nimenomaan sisällöltään täysin samanlaisten tehtävien palkkauksen suhteen yhden virka- ja työehtosopimuksen sisällä. Järjestelmän alisteisuudessa sopimuksille voidaan nähdä myös muutamia ongelmallisia piirteitä. Yksi tällainen piirre on se, että koska arviointijärjestelmä on sidottu virka- ja työehtosopimukseen, niin myös tehtävien vaativuuden arviointia suoritetaan vain yhden sopimuksen sisällä. Lisäksi eri sopimusalojen valmiusasteet ottaa arviointijärjestelmä käyttöön tai soveltaa sitä käytännössä saattavat vaihdella huomattavasti.

²⁰⁵ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2001. Kuntatyönantajan palkkausopas, s. 8.

²⁰⁶ KVTES 2007–2009, s. 27.

²⁰⁷ Ibid. s. 26.

²⁰⁸ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2001. Kuntatyönantajan palkkausopas, s. 8.

²⁰⁹ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 65.

²¹⁰ Ibid.

Näin ollen syntyy tilanne, jossa saman työnantajan piirissä toisiin työntekijöihin sovelletaan kehittyneempää palkanmaksujärjestelmään kuin toisiin. Näin oli esimerkiksi kunta-alalla teknisen sopimuksen sekä kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen kohdalla. Kunnallisen teknisen sopimuksen piirissä tehtävän vaativuuden arviointi otettiin käyttöön jo vuonna 1995. Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen soveltamispiirissä palkkausmääräyksiä uudistettiin puolestaan ensimmäisen kerran vasta vuonna 2001²¹¹, ja tehtävän vaativuuden arviointia voitiin soveltaa aikaisintaan 1.3.2002 lukien.²¹²

5.2.1 Työn vaativuuden perusteella maksettava palkanosa

Tehtävän vaativuus määritellään tarkoittamaan niitä ominaisuuksia, joita edellytetään, jotta työstä ja siihen kuuluvista tehtävistä voidaan suoriutua. Vaativuutta arvioitaessa ei oteta huomioon työntekijän henkilökohtaisia ominaisuuksia ja vaativuuden arvioinnin pitäisikin olla täysin objektiivista ja riippumatonta työn suorittajasta.²¹³ Tehtäviä arvioidaan vaativuuden perusteella sen takia, että tarkoituksena olisi saada työyhteisön palkat oikeudenmukaisiksi sekä oikeaan järjestykseen sen suhteen, että vaativammasta työstä maksettaisiin myös parempaa palkkaa. Jotta tehtäviä voidaan tasapuolisesti arvioida ja laittaa ne keskenään vaativuusjärjestykseen, edellyttää se myös tehtävien sisällön ja luonteen tuntemusta. Tehtävien sisällön perusteella tuleekin päättää miten työt eroavat toisistaan tai voidaanko ne jopa arvioida vaativuudeltaan samanarvoisiksi tehtäviksi.²¹⁴

Kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa 2007–2009 määritellään sen soveltamispiirissä noudatettava palkkausjärjestelmä. Tämä järjestelmä koostuu tehtäväkohtaisesta palkasta sekä henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvasta palkanosasta. Näiden lisäksi tulospalkkiota voidaan maksaa, jos se on mahdollista esimerkiksi yksikön tavoitteiden ja tuloksen perusteella.²¹⁵ Sopimuksessa kuvataan ne vaativuustekijät, joiden mukaan töitä tulee arvioida kyseisen sopimuksen soveltamispiirissä.

²¹¹ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2001. Kuntatyönantajan palkkausopas, s. 2.

²¹² Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 122.

²¹³ Lahti – Tarumo – Jämsén 2006, s. 20. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:22.

²¹⁴ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 35–43.

²¹⁵ KVTES 2007–2009, s. 20.

Vaativuustekijät KVTES:ssa ovat osaaminen, työn vaikutukset ja vastuu, yhteistyötaidot sekä työolosuhteet.²¹⁶ Työn arvioinnissa näille neljälle tekijällä voidaan antaa jokin tärkeysjärjestys ja esimerkiksi Helsingin kaupungilla edellä mainittu järjestys on tärkeysjärjestys eli osaamista painotetaan arviointiprosessissa eniten.²¹⁷

Kunnallisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimuksen piirissä sovelletaan myös vastaavaa palkkausjärjestelmää. Tämän sopimuksen piirissä vaativuustekijöitä on kahdeksan. Nämä vaativuustekijät eivät ole täysin identtiset KVTES:ssa olevien kanssa, mutta esimerkiksi Petäjäniemen mukaan samoja elementtejä on kuitenkin nähtävissä.²¹⁸ TS:n soveltamispiirissä vaativuustekijät puolestaan ovat tehtävän edellyttämän päätösvallan laajuus, merkittävyys ja itsenäisyys, vastuun laajuus, asema kyseisessä organisaatiossa, teknisiä tietoja ja taitoja, joita kyseinen tehtävä edellyttää, koulutus, kokemus, vuorovaikutustaidot sekä työolosuhteet, joissa työ suoritetaan.²¹⁹

Lisäksi kunnat ja kaupungit työnantajina eivät voi korottaa palkkoja täysin mielivaltaisesti, vaan ne joutuvat toteuttamaan palkkapolitiikkaansa arvioidun maksukykynsä pohjalta.²²⁰ Tästä johtuen, kun suoritetaan tehtävien vaativuuden arviointia yhden kunnallisen sopimusalan sisällä, ei voida ottaa kantaa yleisten työmarkkinoiden palkkatasoon samalla tavalla kuin jos kunnalliset palkat olisivat myös vapaassa palkkakilpailussa ja palkat voisivat mukailla yleisten työmarkkinoiden tasoa.²²¹

²¹⁶ KVTES 2007–2009, 2 luvun 2 §, s. 25–26.

²¹⁷ Helsingin kaupunginkanslia 2003, henkilöstöosasto, kirje 21.

²¹⁸ Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi 2005, s. 23. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:7.

²¹⁹ TS 2005–2007, 2 luvun 9 §, s. 13–14.

²²⁰ Samapalkkaisuusohjelma 2007, s. 5. Sosiaali- ja terveysministeriö selvityksiä 2007:11.

²²¹ Tase-ryhmä 2003, s. 56.

5.2.2 Henkilökohtainen lisä

Aikaisemmin kunta-alalla kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen piirissä palkkauksen on ollut käytössä yhtenä elementtinä kokemuslisä. Lisä on perustunut siihen, että työntekijöille maksetaan palkkaa sen mukaan, kuinka pitkä työntekijän palvelussuhde työnantajaan on ollut.²²²

Työmarkkinoilla työn sisällössä ja laadussa on tapahtunut kuitenkin muutoksia, mikä on johtanut siihen, ettei kokemuslisä vanhassa muodossaan ole enää pystynyt täysin vastaamaan nykyaikaisiin palkkauksellisiin vaatimuksiin. Työtä saatetaan tehdä entistä enemmän projektiluontoisesti ja asiantuntijoiden määrä organisaatioissa on saattanut lisääntyä huomattavasti. Esimerkkitalanteessa asiantuntijan työsuhde ei ole välttämättä kestänyt vuosia, mutta työn arvo on silti ollut hyvin merkittävä koko organisaatiolle. Tämän kaltaisissa tilanteissa on voinutkin olla vaikeaa määritellä rahallista arvoa henkille työsuuritukselle ja pätevyydelle. Palkkausjärjestelmien kehittämistyössä henkilökohtainen lisä nähtiinkin yhtenä keinona mitata pätevyyttä sekä arvioida vaativista työtehtävistä suoriutumisen arvoa.²²³

Työntekijän kokonaisansiot on siis jaettu ainakin kahteen osaan. Edellä on kuvattu sitä, kuinka palkkauksen toinen osa kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen soveltamispiirissä muodostuu tehtävien vaativuuden arvioinnista, sekä sitä että toinen puoli palkasta on muodostunut syksystä 2004 lähtien henkilökohtaisesta lisästä²²⁴. Myös tämä henkilökohtainen lisä voidaan edelleen jakaa kahteen osaan.

Toinen palkanmaksun peruste muodostuu henkilökohtaisen lisän vuosisidonnaiseksi osaksi kutsutusta osasta. Tämä osa itse asiassa vastaa vanhaa kokemuslisää, koska työssäolon pituus lasketaan samojen perusteiden mukaan. Näin ollen työntekijöitä edelleen palkitaan palvelussuhteen pituuden perusteella ja kannustetaan tätä kautta pitkäaikaisiin palvelussuhteisiin. Tästä osasta muodostuu ikään kuin henkilökohtaisen lisän ”takuuosa”, joka on pakollinen maksuperuste tietyn vuosimäärän kerryttyä.²²⁵ Kunnallisen yleisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimuksessa tällainen henkilökohtainen kokemuslisä on ollut nimeltään ammattialalisä vuodesta 1998 saakka.

²²² Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004, s. 4. Kuntatyönantajan palkkausopas 2004.

²²³ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 50–51.

²²⁴ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004, s. 4. Kuntatyönantajan palkkausopas 2004.

²²⁵ Ibid.

Ammattialalisä on siis täysin vastaava kuin KVTES:n henkilökohtaisen lisän ”takuuosa” eli tätä lisää maksetaan yhtä pitkien palvelusvuosien perusteella kuin KVTES:ssa maksetaan henkilökohtaista vuosisidonnaista osaa.²²⁶

Henkilökohtaisen lisän toisella osuudella, harkinnanvaraisella osalla, tarkoitetaan puolestaan sitä palkan osaa, jota maksetaan siitä, että työntekijä on hankkinut itselleen pätevyyttä, ja että henkilö myös käyttää tietojaan ja taitojaan tehdäkseen työnsä hyvin. Näin ollen henkilön pätevyyttä ja työtuloksia voidaan arvioida sen mukaan kuinka hyvin hän suoriutuu hänelle annetuista tehtävistä. Lisäksi maksun perusteena voi olla se, että työntekijä kehittää osaamistaan ja omaa pätevyyttään ja myös soveltaa tätä uutta osaamista tehokkaasti ja pyrkii tätä kautta esimerkiksi laadullisesti parempiin työtuloksiin. Henkilökohtainen lisä kannustaa työntekijöitä pyrkimään myös entistä vaativampiin ja haastavampiin tehtäviin osaamisen kehittämisen kautta.²²⁷ Näiden maksuperusteiden lisäksi kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen soveltamispiirissä voidaan paikallisesti päättää myös muista vastaavanlaisista perusteista, jotka ovat nimenomaan merkityksellisiä ominaisuuksia työtulosten kannalta. Näitä voivat olla esimerkiksi hyvät vuorovaikutus- ja yhteistyötaidot, vastuunottokyky tai joustavuus työskentelyssä.²²⁸

KVTES:n kanssa vastaavanlaisia ominaisuuksia sovelletaan myös teknisen sopimuksen piirissä. Näin ollen henkilökohtaisen lisän perusteista arvioidaan muun muassa työntekijän työsuoritusta ja tuloksia, työkokemusta, ammattitaitoa, oma-aloitteisuutta, vastuunottokykyä, pätevyyttä hoitaa monenlaisia tehtäviä tai uudistumishalua ja halua kehittää itseään.²²⁹ Tosin mahdollisuus maksaa tätä osaa henkilökohtaisesta lisästä on TS:n piirissä ollut jo vuodesta 1995 lähtien.²³⁰

²²⁶ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004, s. 4. Kuntatyönantajan palkkausopas 2004.

²²⁷ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 45–49.

²²⁸ KVTES 2007–2009, 2 luvun 6 §, s. 28 ja 31.

²²⁹ TS 2005–2007, 2 luvun 12 §, s. 18–19.

²³⁰ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004, s. 6. Kuntatyönantajan palkkausopas 2004.

Henkilökohtaisen lisän harkinnanvarainen osuus on myös tarkoitettu siinä mielessä pysyväksi elementiksi, että sitä ei voida mielivaltaisesti alentaa tai poistaa, jos se on työntekijälle myönnetty. Tosin määräajaksi myönnetty lisä loppuu normaalisti määräajan päätyttyä. Pysyvän lisän alentamiseen tuleekin olla erittäin merkittävät syyt, kuten tehtävien sisällön niin huomattava muuttuminen, ettei aikaisempi henkilökohtainen arviointi enää pidä paikkaansa. Toinen syy alentaa tätä lisää voi olla työntekijän omista työtuloksista johtuva peruste. Tällöinkin työsuorituksissa pitää tapahtua niin merkittävä muutos huonompaan suuntaan, että työnantajalla olisi peruste alentaa tai poistaa jo myönnetty henkilökohtainen lisä.²³¹

Aikaisemmin tässä tutkimuksessa pohdin markkinavoimien vaikutusta perusteena maksaa samanarvoisista töistä erisuuruista palkkaa (kts. 3.2 Sukupuolen mukaan jakautuneet työmarkkinat). Kappaleessa pohdin, voisiko henkilökohtaista lisää käyttää ikään kuin markkinapalkkana eli säännellä palkankorotuksia niillä aloilla, joilla tilapäisesti vallitsee työvoimapula. Palkan henkilökohtaisen lisän pitänee kuitenkin olla, kuten kaikkien muidenkin palkanosien, oikeudenmukainen, syrjimätön ja tasapuolinen saman työnantajan piirissä²³², eikä sitä edellä kuvatun mukaisesti voida mielivaltaisesti alentaa. Tällä hetkellä ainoaksi hyväksyttäväksi keinoksi näyttää siis jäävän määräaikaisen henkilökohtaisen lisän käyttö tällaisissa tilanteissa.

Parhaimmillaan henkilökohtainen lisä saattaa merkitä työntekijöille motivaatiota pyrkiä edelleen määrällisesti tai laadullisesti parempiin työsuorituksiin ja auttaa saavuttamaan asetetut tavoitteet tai jopa ylittämään ne. Oikeudenmukaisesti toteutetut ja objektiivisiksi koetut työn suoritusten arvioinnit saattavat myös sitouttaa työntekijöitä paremmin koko organisaation tavoitteisiin. Esimerkiksi tehtävän vaativuuden arvioinnissa nähtyjä palkkauksellisia epäkohtia ei tule vain korjata ja peitellä suuremmalla henkilökohtaisella lisällä. Näiden vaikutusten kautta henkilökohtainen lisä on myös merkittävä keino ja yksi osa organisaation hyvää henkilöstöjohtamista.²³³

²³¹ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004, s. 6. Kuntatyönantajan palkkausopas 2004.

²³² Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi 2005, s. 13. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:7 sekä Petäjäniemi 2004, s. 33–34. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13.

²³³ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2004, s. 8–20. Kuntatyönantajan palkkausopas 2004.

5.2.3 Työn vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvan arviointijärjestelmän tehokkuudesta

Edellä on jo muutamaan otteeseen mainittu yhtenä samapalkkaisuuden tavoittelemisen ongelmana se, että kunnilla on sovellettavana yhtä aikaa monia eri virka- ja työehtosopimuksia. Töiden vaativuuden arviointia lähdettiin kehittämään kuitenkin juuri sen takia, että samanlaisia sekä nimenomaan samanarvoisia töitä pysyttäisiin aidosti arvioimaan keskenään. Vaikka KVTES:ssa ja TS:ssa on kummassakin omat vaativuuden mittaristonsa tehtävien arvioinnissa sekä henkilökohtaisen lisän perusteissa, niin peruselementit koko arviointijärjestelmässä eivät kuitenkaan eroa toisistaan niin merkittävästi, etteikö voisi ajatella, että tehtävien vaativuutta pitäisi pystyä arvioimaan yli virka- ja työehtosopimusrajojen. Tasa-arvolakihan velvoittaa jo nyt siihen. Tasa-arvolain mukaan työnantajien tulisi toteuttaa palkkakartoitus yli virka- ja työehtosopimusrajojen ja sitä kautta selvittää mahdollisia palkkauksellisia epäkohtia. Tämä ei voi kuitenkaan toteutua niin kauan, kun näiden sopimusten soveltamispiirissä tehtävien vaativuuden arviointia suoritetaan ainoastaan yhden sopimuksen palkkaryhmän sisällä.²³⁴ Tällä hetkellä esimerkiksi KVTES:n ja TS:n palkkaryhmätkään eivät vastaa toisiaan²³⁵. Myös EY:n samapalkkaisuutta käsittelevä muistio huomauttaa, että jos tehtävien verrataan vain yhden sopimuksen sisällä, työmarkkinoiden segregoituminen jää kokonaan huomioimatta, eikä naisten ja miesten töitä päästä todellisuudessa vertailemaan²³⁶. Voidaanko näiden seikkojen vallitessa ajatella, että yhden sopimuksen järjestelmä ikään kuin osittain vesittää muuten hyvin kehitetyn töiden vaativuuden arviointijärjestelmän ja sille luodun potentiaalin.

Edellisen perusteella voidaan myös ajatella, että tällä hetkellä sopimusten väliset rakenteelliset ja sisällölliset erot voivat osaltaan vaikuttaa negatiivisesti siihen, että töiden vaativuuden arviointia päästäisiin toteuttamaan vapaasti yli virka- ja työehtosopimusrajojen. Myös Nummijärven kirjassa nostetaan esiin tämä näkökulma ja ehdotetaan, että sukupuolten väliset palkkaerot olisivat ikään kuin sisäänrakennettuina näissä sopimusjärjestelmissä. Virka- ja työehtosopimusten vähimmäispalkat kun eivät ole mitään valmiiksi annettuja absoluuttisia ja stabiileja normeja, vaan palkat ovat sopimustoimintaa. Näin ollen millään sopimuksilla ei voida hyväksyttävästi selittää palkkaeroja.

²³⁴ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 124.

²³⁵ Ks. vertaa KVTES 2005–2007 luku 2, s.21 ja TS 2005–2007 luku 2, s. 13.

²³⁶ Memorandum on equal pay for work of equal value 1994, s. 18.

Nummijärven kirjassa nostetaan esille myös olennainen järjestelmässä piilevästä ongelma. Virka- ja työehtosopimukset voivat nimittäin neuvotteluissa johtaa keskenään erilaisiin neuvottelutuloksiin, eli toinen sopimusala päättyy toista parempaan vähimmäispalkkatasoon.²³⁷ Näitä erilaisia neuvottelutuloksia ei voida myöskään täysin selittää tehtävien vaativuustasojen erilaisuudella, sillä vaativuutta ei edes vertailla sopimusten kesken. Tästä voidaan johtaa samapalkkaisuuden kannalta olennainen kysymys siitä, mikä painoarvo pitäisi antaa sille, että näitä eri sopimuksia kuitenkin sovelletaan saman työnantajan piirissä?

Voidaan myös miettiä mikä on tasa-arvolain suhde tähän kehitettyyn tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmään ja sen rakenteisiin. Kuten edellä olen kuvannut, tasa-arvolain säännökset pysyttelevät vain yksittäisen työnantajan käsitteessä ja velvoittavat sen edistämään tasa-arvoa palkkauksessa ja palkkauksen ehdoissa. Tasa-arvolaki ei myöskään ota kantaa näihin työmarkkinoilla voimassa oleviin erilaisiin virka- ja työehtosopimuksiin tai näiden sopimusten erilaisiin rakenteisiin. Yksittäinen työnantaja on kuitenkin asetettu vastuuseen siitä, että työpaikkakohtaiset palkkausjärjestelmät noudattelevat samapalkkaisuuslainsäädäntöä²³⁸. Edellä kuvatun arviointijärjestelmän perusteella näyttää kuitenkin siltä, että koko tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmä on rakennettu työmarkkinoiden ja siellä vallitsevien sopimusalojen ehdoilla. Näiden näkemysten perusteella voisikin ajatella, että niin kauan kuin tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmää on rajoitettu, on se omiaan ylläpitämään segregatiota ja jopa hidastamaan samapalkkaisuuden tosiasiallista edistämistä. Yksittäisen työnantajan näkökulmasta tilannetta arvioitaessa, näyttäisi siltä, että työnantajille onkin asetettu hyvin haastava tavoite. Ne ovat juridisesti sidottuja tasa-arvolain säännöksiin, mutta niiden velvollisuutena on lisäksi noudattaa myös virka- ja työehtosopimuksia.

Lisäksi yksittäinen työnantaja ei kuitenkaan ole tässä sopimusjärjestelmässä yhtenä sopijaosapuolena. Edellä esitetyn perusteella voidaan pohtia sitä, mikä on ylipäänsä niin kansainvälisen kuin kotoperäisenkin samapalkkaisuuslainsäädännön ja virka- ja työehtosopimusjärjestelmän suhde? Voiko lainsäädäntö olla edes tarpeeksi vahva instrumentti sääntelemään samapalkkaisuudesta?²³⁹

²³⁷ Nummijärvi 2004, s. 146–147.

²³⁸ Ibid. s. 146.

²³⁹ Ibid. s.147 ja 421.

Jos tasa-arvolaki ei anna keinoja tulkita virka- ja työehtosopimusten rakenteiden suhdetta samapalkkaisuuden edistämiseen voidaan tulkintaa hakea muista Suomea velvoittavista normeista. Esimerkiksi Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 141 artiklassa todetaan samapalkkaisuuden edistämiseen tähtäävästä prosessista se, että jos työntekijöille maksetaan palkkaa, jonka perusteena on suoritettun työn tulos, tulee tätä tulosta mitata naisilla ja miehillä tasa-arvoisesti.²⁴⁰ Lisäksi samansuuntaista tulkintaa voidaan hakea vielä Euroopan neuvoston antamasta samapalkkaisuusdirektiivistä. Kyseinen direktiivi velvoittaa 4 artiklassaan myös kollektiiviset sopimukset ja niissä mahdollisesti olevat palkka-asteikot alistumaan samapalkkaisuuden periaatteelle. Saman artiklan mukaan tilannetta tulee välittömästi muuttaa ja parantaa tarvittavilla toimenpiteillä, jos kollektiivisten sopimusten voidaan tulkita hidastavan sukupuolten välisen palkkauksellisen tasa-arvon edistämistyötä.²⁴¹ Voidaankin pohtia, onko tällä hetkellä tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmä täysin alisteinen samapalkkaisuuden periaatteelle, siinä mielessä, että sopimuksilla on omat arviointikriteerinsä ja tehtäviä voidaan arvioida näiden kriteerien valossa ainoastaan yhden sopimuksen piirissä ja kaikenlisäksi sopimuksenkin sisällä vain yhden palkkaryhmän kesken. Arviointijärjestelmässä voidaan ajatella olevan sellaisia rakenteellisia ja sisällöllisiä eroavaisuuksia sopimusten välillä, joiden vuoksi niitä ei tällä hetkellä voida luotettavasti arvioida keskenään. Väitetä siitä, että sukupuolten välillä vallitsee palkkauksellista epätasa-arvoa, ja että samapalkkaisuuden edistämistä hidastavat todellisuudessa juuri virka- ja työehtosopimusrajat voidaan tukea myös kotoperäisellä kuntasektorin tutkimuksella. Tutkimuksen palkka-analyysien mukaan palkkaeroja oli huomattavissa enemmän juuri virka- ja työehtosopimusten välillä, eikä niinkään yhden sopimuksen sisällä.²⁴²

²⁴⁰ Euroopan yhteisön perustamissopimus 141 artiklan 2 kohdan a–kohta. Konsolidoitu toisinto, Virallinen lehti nro C 325, 2002.

²⁴¹ Neuvoston direktiivi 75/117/ETY.

²⁴² Lahti – Tarumo – Jämsén 2006, s. 71–72. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:22.

6. TARKASTELUSSA KUNNALLINEN YLEINEN VIRKA- JA TYÖEHTOSOPIMUS

Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus on kunta-alan sopimuksista laajin. Sen soveltamispiiriin kuuluu varsin naisvaltaisia aloja ja ammattiryhmiä kuten sairaanhoitajia, lastenhoitajia, lastentarhanopettajia ja perushoitajia. Lisäksi nämä ammattiryhmät kattavat lähes kaksi kolmasosaa kaikista kunta-alan työntekijöistä.²⁴³

Suurimmat kunnalliset sopimusalat KVTES:n lisäksi ovat siis opettajat (OVTES), lääkärit (LS), tekninen henkilöstö (TS) ja tuntipalkkaiset työntekijät (TTES). Nämä toimialat ovat keskenään hyvin erilaisia, jos niitä verrataan tehtävien sisällön, luonteen ja laadun näkökulmasta. Näin ollen yhden yhteisen koko kunta-alaa kattavan virka- ja työehtosopimuksen sopiminen ei välttämättä olisi edes mahdollista. Edellä mainituissa sopimuksissa on kuitenkin myös sisällöllisesti joitakin yhtäläisyyksiä, sillä KVTES:n määräyksiä noudatetaan niissä tapauksissa, joissa muut virka- ja työehtosopimukset eivät muuta sääntele. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta sopimuksille yhteisestä piirteestä voidaan antaa vuosilomasta säätävät määräykset. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta vuosiloma määräytyy pääsääntöisesti KVTES:n määräysten pohjalta (pois lukien tuntipalkkaisten sopimus).²⁴⁴ Kuitenkin palkan määräytyminen on juuri sellainen asia, joka on jo edellä mainitun kaltaisesti neuvoteltu erikseen jokaisella sopimusosalalla, ja jossa saattaa olla erilaisia palkanmaksuperusteita sopimusosalasta riippuen.

Seuraavissa osioissa tarkastellaan palkkauksen rakennetta ainoastaan KVTES:n pohjalta. Tämä johtuu lähinnä siitä, että KVTES on sopimuksista suurin. Näin ollen voidaan myös sanoa, että se toimii ikään kuin kunta-alan virka- ja työehtosopimusten suunnannäyttäjänä. Lisäksi edellä on pohdittu palkanmaksuperusteiden problematiikkaa eri virka- ja työehtosopimusten välillä, lähinnä pohjautuen TS:n sekä KVTES:n sopimusmääräyksiin. KVTES on lisäksi sopimuksista mielenkiintoisin siinä suhteessa, että se jo itsessään sisältää keskenään hyvin erilaisia ammattiryhmiä, mikä lisää haastavuutta tämän sopimuksen piiriin kuuluvien tehtävien vertailtavuuden kannalta. Lisäksi KVTES:n soveltamispiiriin kuuluvat ammattiryhmät ovat myös hyvin naisvaltaisia aloja.

²⁴³ www.kuntatyonantajat.fi → sopimukset → sopimusalat.

²⁴⁴ KVTES 2005–2007, LS 2005–2007, OVTES 2005–2007, TS 2005–2007, TTES 2005–2007.

6.1 Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen palkkahinnoittelu

Kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan sen soveltamispiirissä noudatetaan edellä kuvattua palkkausjärjestelmää, joka siis perustuu tehtävän vaativuuden arvioinnin perusteella maksettavaan tehtäväkohtaiseen osaan ja henkilökohtaiseen työsuorituksen ja pätevyyden arvioinnin perusteella maksettavaan osaan.²⁴⁵

Pääsääntöisesti kunnallisten virka- ja työehtosopimusten palkanmääräytymisen rakenne, ja tässä erityisesti KVTES:n, perustuu erilaisiin **liitteisiin, palkkaryhmiin** sekä **hinnoittelukohtiin**. Nämä erilaiset kategoriat määrittävät tietyn alan ja ammattiryhmän työntekijöiden tehtäväkohtaiset vähimmäispalkat. Näin ollen kaikki KVTES:n soveltamispiiriin kuuluvat tehtävät kuuluvat myös johonkin liitteeseen, ryhmään ja hinnoittelukohtaan.

KVTES:ssa on yhteensä 8 **liitettä**, jotka kattavat hyvin suuren osan kunnan työntekijöistä ja tehtävistä. Nämä liitteet on pyritty jakamaan aina tietyn alan mukaan, esimerkiksi terveydenhuollon hoitohenkilöstöllä on oma liitteensä ja kunnan sivistystoimen henkilöstö kuuluu omaan liitteeseen.²⁴⁶ Nämä liitteet puolestaan sisältävät erilaisia **palkkaryhmiä**. Yhteen palkkaryhmään on pyritty laittamaan saman alan tehtävät, jotka lisäksi ovat suunnilleen saman tasoisia. Esimerkiksi kunnan johto ja kunnan hallinnon työntekijät voivat kuulua samaan palkkaryhmään, kunnan sivistystoimen liitteeseen kuuluvat kirjastotoimen johtajat muodostavat myös oman palkkaryhmänsä, tai esimerkiksi sivistystoimen liitteessä on oma ryhmänsä myös vapaa-ajan- ja kulttuuritoimen sihteeille ja ohjaajille. Terveydenhuollon hoitohenkilöiden liitteessä puolestaan esimerkiksi johtotehtävät ovat oma palkkaryhmänsä, vaativat hoitoalan tehtävät ovat yksi ryhmä sekä hoitoalan ammattitehtävät muodostavat oman ryhmänsä. Palkkaryhmillä on lisäksi vielä niin kutsuttu **hinnoittelukohta**, joka on siis ikään kuin lyhyempi ”tunnusmerkki”, joka osoittaa mihin palkkaryhmään tehtävät kuuluvat. Hinnoittelukohdan lyhenne saattaa olla esimerkiksi 02VAP000, joka siis osoittaa, että kyseessä on liitteen kaksi sivistystoimen henkilöstöön kuuluvat vapaa-ajan- ja kulttuuritoimen sihteerit ja ohjaajat.²⁴⁷

²⁴⁵ KVTES 2007–2009, luku II, 2 §, s. 20.

²⁴⁶ Ibid. luku II, 4 §, s. 21 ja s. 151–156.

²⁴⁷ Ibid. s. 149–155.

Tehtävä kuuluu siis tiettyyn palkkaryhmään ja hinnoittelukohtaan sen mukaan mikä on kyseisen tehtävän sisältö ja vaatimukset. Yksi palkkaryhmä saattaa sisältää vain esimiestason tehtäviä ja toinen palkkaryhmä puolestaan sisältää luonteeltaan ohjaavia tai avustavia tehtäviä tai järjestely- ja hoitotehtäviä. Näin ollen palkkaryhmä siis osoittaa myös sen millainen koulutustaso tai tutkinto tehtävään edellytetään. Tehtävän menestyksekkään hoidon edellytyksenä saattaa olla esimerkiksi tietynlainen tekninen koulutus tai vaikkapa ylempi korkeakoulututkinto. Lisäksi KVTES:ssa on sellainen elementti, että vaikka palkkaryhmä edelleen olisi tietyissä tehtävissä sama, saattaa hinnoittelukohta vaihdella kunnan asukasluvun mukaan. Tällöin suurempien kuntien asukasluku ikään kuin heijastuu työn vaativuustasossa ja näin ollen palkkatasokin nousee.²⁴⁸ Tietyn alan ja tietyntasoinen palkkaryhmä ja hinnoittelukohta osoittaa työntekijälle maksettavan tehtäväkohtaisen vähimmäispalkan. Palkkaryhmät ja hinnoittelukohdat eivät siis määritä henkilökohtaisen lisän määrää, jonka kuuluukin määräytyä edellä kuvatuunlaisesti henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnin ja palvelusvuosien perusteella. Puhuttaessa siis tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmästä tarkoitetaan tällä sitä, että näiden tehtäväkohtaisten palkkojen tulee olla vaativuuden osoittamassa järjestyksessä yhden palkkaryhmän ja hinnoittelukohdan sisällä.

Edellä esitetyn lisäksi KVTES:ssa muistutetaan kuitenkin, että vaikka vertailua tehdään pääsääntöisesti yhden palkkaryhmän sisällä, tulee kuitenkin esimiestason palkkojen olla selvästi parempia kuin alaistason palkkojen. Näin ollen esimiestason tehtävien palkkojen arvioinnissa tulee muistaa se, että esimerkiksi vastuun laajuuden, johdettavan yksikön koon tai muiden tehtävään liittyvien moninaisten erityispiirteiden tulee näkyä myös palkassa.²⁴⁹

Sukupuolten väliseen palkkaukselliseen tasa-arvoon tähtäävässä työssä olemme siis saaneet huomata, että sitä, ovatko palkat tasa-arvoisessa ja oikeassa suhteessa toisiinsa, pystytään arvioimaan ainoastaan saman **palkkaryhmän** sisällä. Kun työntekijöiden palkat ovat sidottuina näihin palkkaryhmiin ja niiden hinnoittelukohtiin, aiheuttaa tämän sen, ettei edes saman sopimuksen sisällä eri palkkaryhmiin kuuluvia tehtäviä voida luotettavasti verrata toisiinsa.²⁵⁰

²⁴⁸ KVTES 2007–2009, s. 149–152.

²⁴⁹ Ibid. s. 29.

²⁵⁰ Lahti – Tarumo – Vartiainen 2004, s. 124.

Kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen piirissä tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että esimerkiksi vapaa-aika- ja kulttuuritoimen sihteerien ja ohjaajien tehtäviä vertaillaan ja arvioidaan ainoastaan keskenään, mutta näitä tehtäviä ei tällä hetkellä voida sisällöllisesti arvioida esimerkiksi kirjastotoimen tai toimistoalan vaativuudeltaan vastaaviin tehtäviin. Näin ollen KVTES:n sisällä ei myöskään eri liitteisiin kuuluvia terveydenhuollon hoitohenkilökunnan työtehtäviä voida verrata sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin, joissa varmasti tehtävien sisällön vaativuustasoissa olisi toisiaan vastaavia tehtäviä. Sama ongelma löytyy myös kirjastotoimen ja museotoimen kesken.²⁵¹ Tämä on mielenkiintoinen piirre koko arviointijärjestelmässä ja herättää kysymyksiä arviointijärjestelmän luotettavuudesta ja tämänhetkisestä tehokkuudesta. Pelkästään jo KVTES:n sisällä olisi varmasti monia tehtäviä, jotka eivät identtisesti ole täysin samanlaisia tai samannimisiä, mutta jotka olisivat samapalkkaisuuslainsäädännössä tarkoitettuja samanarvoisia tehtäviä.

Jos siis tehtävien vaativuutta pystytään luotettavasti mittaamaan ainoastaan saman palkkaryhmän sisällä, eikä tätä arviointia voida suorittaa edes kaikkien samaan sopimukseen kuuluvien tehtävien välillä, voidaankin tällöin kysyä miten voidaan ylipäänsä edistää palkkojen tasa-arvoisuutta ja oikeudenmukaisuutta tasa-arvolain tarkoittamalla tavalla? Tämän perusteella voidaan pohtia näiden palkkaryhmien ja hinnoittelukohtien olemassaolon tarkoituksenmukaisuutta, sillä käytössä on kuitenkin tehtävän vaativuuteen perustuva hyvin kehitetty arviointi- ja palkkausjärjestelmä. Voidaanko palkkaryhmien ja hinnoittelukohtien tulkita olevan jokseenkin ristiriidassa koko luodun arviointijärjestelmän kanssa tai jopa samapalkkaisuudesta säättävän kotoperäisen sekä kansainvälisen normiston kanssa? Kuinka voidaan selittää tasa-arvolain ja ylipäänsä samapalkkaisuusvaatimuksen kannalta se, että sopimuksissa saattaa olla sisällöltään ja vaativuudeltaan samanarvoisiksi koettuja tehtäviä, mutta nämä tehtävät ovat eri palkkaryhmissä tai jopa eri virka- ja työehtosopimuksissa ja näin ollen niiden kesken ei voida suorittaa samapalkkaisuusarviointia?

Aikaisemmin tässä tutkimuksessa huomasimme, että segregaaation purkaminen ei itsessään poista epätasa-arvoa palkkauksessa. Lisäksi segregaaation purkaminen on varsin hidasta, jolloin sukupuolten väliseen samapalkkaisuuteen tulisi pyrkiä tehokkaasti myös muiden keinojen avulla.

²⁵¹ KVTES 2007–2009, s. 149–161.

Mahdollisena osaratkaisuna samapalkkaisuuden edistämisen haastetta voidaan nähdä sopimusten rakenteellisten elementtien uudistaminen sekä sopimusten sisällöllinen lähentäminen toisiinsa nähden. Ensinnäkin yhden sopimuksen sisällä ja toiseksi kaikkien sopimusten välillä nimenomaan saman työnantajan piirissä, tulisi voida vertailla tehtäviä vaativuuden perusteella. Yhden sopimuksen sisällä tehtävät tulisi voida irrottaa liitteistä ja palkkaryhmittelyistä. Voisiko ajatella, että näiden tehtävien sisältöä mitattaisiin esimerkiksi vertaamalla vaadittavaa samantasoista koulutustaustaa, työhön kuuluvaa vastuuta ja yhteistyötaitoja tai muita samankaltaista elementtejä ilman, että tehtävät olisivat sidottuja hinnoittelukohtiin. Tästä luonnollisena seurauksena olisi se, että tehtävät järjestäytyisivät silti vaativuuden perusteella oikeaan järjestykseen johtuen nimenomaan tehtävien erilaisista sisällöistä ja vaativuustasoista. Näin ollen KVTES:n sisällä olisi mahdollista vertailla esimerkiksi kirjastotoimen ja museotoimen tehtäviä keskenään. Lisäksi eri sopimusten välillä tulisi voida mitata esimerkiksi fyysistä ja henkistä rasittavuutta samankaltaisilla ja samantasoisilla kriteereillä, jolloin täysin erilaisten tehtävien vertaaminen toisiinsa olisi mahdollista. Tosin tämänkaltaiset toimenpiteet tarkoittaisivat suurta työmäärää, ainakin suurien kunnallisten työnantajien piirissä.

6.2 Kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa olevat palkankorotuselementit

Virka- ja työehtosopimus saa siis palkankorotuskehukset valtakunnallisissa tuponeuvotteluissa tai vaihtoehtoisesti liittokohtaisissa sopimuksissa. Näin ollen työehtosopimuksen mukainen palkankorotustaso vaihtelee jonkun verran sen mukaan, millä tasolla ja millaisen taloudellisen tilanteen aikana neuvotteluja käydään. Lisäksi virka- ja työehtosopimus sisältää itsessään erilaisia palkankorotuksen elementtejä ja rakenteita, joilla on toisiinsa nähden erilaisia tarkoituksia ja päämääriä. Kuitenkin se, millä tasolla työehtosopimus on neuvoteltu, puolestaan harvoin vaikuttaa näihin jo vakiintuneisiin palkankorotuselementteihin, vaikkakin jokaisessa työehtosopimuksessa saattaa olla mukana myös omia tietyn aikakauden ja taloudellisen tilanteen tuomia vaikutteita.

6.2.1 Yleiskorotus

Yleiskorotus on hyvin tyypillinen elementti suomalaisessa sopimusjärjestelmässä. Se on ollut mukana palkkaratkaisuissa koko tulopoliittisen kauden, ja korotus esiintyy niin tupo- ratkaisuissa kuin liittokohtaisissa ratkaisuissakin.²⁵² Lisäksi tähän palkankorotuselementtiin sitoutuvat kaikki työehtosopimuksen allekirjoittaneet työnantajat.

Yleiskorotus voi olla prosenttiperusteinen tai euromääräinen. Se voi myös olla niitä molempia yhtä aikaa, ja sama virka- ja työehtosopimus voi sisältää eri aikoina erilaisen korotuselementin. Yleiskorotuksen saama muoto riippuu siis siitä, mitä neuvottelijat ovat kulloinkin päättäneet. Esimerkiksi jos yleiskorotus on sekä prosenttiperusteinen että euromääräinen, se, nouseeko työntekijän tehtäväkohtainen palkka prosenttiperusteisesti vai euromääräisesti, riippuu työntekijän senhetkisen palkan suuruudesta. Tämä tarkoittaa sitä, että yleiskorotukselle on asetettu euromääräinen alaraja ja tämä on se vähimmäismäärä, jonka työntekijän palkan tulee nousta. Kun korotuksissa käytetään myös euromääräistä alarajaa, tarkoitus on osaltaan huomioida enemmän matalapalkkaisia työntekijöitä. Myös tämän voidaan ajatella olevan solidaarista palkkapoliittikkaa, vaikka yleiskorotus muuten onkin luonteeltaan melko jäykkä palkankorotuselementti. Yleiskorotus tuo siis sovitun ja saman palkankorotuksen kaikille palkansaajille, eikä sen käytöstä tai kohdentamisesta voida erikseen sopia.

Esimerkkinä yleiskorotusten suuruudesta voidaan antaa voimassa olevan KVTES:n yksi sopimusmääräys. Sopimuksen allekirjoituspöytäkirjassa todetaan, että esimerkiksi lokakuussa 2007 tehtäväkohtainen palkankorotus on joko 3,4 %, jos työntekijän palkka on vähintään 1 588,24 euroa tai 54 euroa kuukaudessa, jos työntekijän tehtäväkohtainen palkka on alle 1 588,24 euroa. Näin ollen yleiskorotuksen tuoma palkankorotus on siis riippuvainen työntekijän senhetkisestä tehtäväkohtaisesta palkanmäärästä. Kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa todetaan lisäksi, että syyskuussa 2008 toteutettava yleiskorotus on pelkästään prosenttiperusteinen ja se tulee olemaan puolestaan 2,4 %.²⁵³ Näin ollen saman sopimuksenkin sisällä yleiskorotus saa erilaisen muodon eri aikoina.

²⁵² Marjanen 2002, s. 52.

²⁵³ KVTES 2007–2009, allekirjoituspöytäkirjan 2 §, s. 9.

6.2.2. Järjestelyvara

Palkankorotuselementtinä järjestelyvara (tai järjestelyvaraerä tai järjestelyerä) on luonteeltaan joustavampi elementti.²⁵⁴ Järjestelyvaran prosentuaalinen suuruus määritellään aina virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa ja näin ollen summa saattaa vaihdella sopimuskausittain. Tämä rahaerä on tietty prosenttimäärä koko sopimusalan palkkasummasta²⁵⁵, eli jokaisella kunnallisen puolen virka- ja työehtosopimuksen soveltamisalalla on oma summansa (KVTES, TS, OVTES, LS ja TTES). Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan erän suuruus lasketaan yleensä siitä palkkasummasta, joka sopimusalalla on tammikuussa.²⁵⁶ Siitä, miten järjestelyvara tulee käyttää sovitaan myös näissä virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa. Järjestelyvaran mukainen rahasumma, tai vain osa siitä, voidaan käyttää ja kohdentaa joko valtakunnallisesti²⁵⁷ tai vaihtoehtoisesti sen kohdentaminen voidaan antaa paikallisen työnantajan ja pääsopijajärjestöjen edustajien kesken neuvoteltavaksi.²⁵⁸ Jos työnantaja saa päättää järjestelyvaran tarkemmasta kohdentamisesta, tällöin rahasummaa kutsutaan paikalliseksi järjestelyvaraksi.

Paikallisen järjestelyvaran rooli palkankorotuselementtinä on erilainen kuin yleiskorotuksen. Työnantajan ei ole tarkoitus suunnata sitä samansuuruisena kaikille työntekijöille, vaan sillä pyritään korjaamaan palkkauksellisia epäkohtia ja maksamaan henkilökohtaisia lisiä. Näitä mahdollisia palkkauksellisia epäkohtia tehtäväkohtaisissa palkoissa työnantajan tulee tutkia vuosittain, ja järjestelyvaran kohdentamisessa onkin haluttu antaa vaikutusvaltaa niin työnantajille kuin työntekijöiden edustajillekin, jotta järjestelyvarat suunnattaisiin mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja oikeudenmukaisesti juuri sinne, missä on tarvetta korjata palkkausta.²⁵⁹

Järjestelyvaran käyttötavasta voidaan siis sopia, ja työnantajan näkökulmasta paikallisen järjestelyvaran voidaan nähdä tällä hetkellä olevan palkanmuodostamisprosessissa palkankorotuselementeistä ainoa todellinen keino kohdentaa palkankorotuksia haluamallaan tavalla.

²⁵⁴ Heikkilä 2004, s. 146.

²⁵⁵ Marjanen 2002, s. 53.

²⁵⁶ KVTES 2007–2009, allekirjoituspöytäkirjan 4 §, s. 11.

²⁵⁷ Marjanen 2002, s. 53.

²⁵⁸ KVTES 2007–2009, allekirjoituspöytäkirjan 5 §, s. 11.

²⁵⁹ www.kuntatyonantajat.fi → työelämä → palkkaus → palkkaohjelma 2003 – 2007 ja KVTES 2007–2009, allekirjoituspöytäkirjan 3 §, s. 11.

Tämän perusteella voidaan ajatella, että paikallinen järjestelyvara on se elementti, joka mahdollistaa työnantajille samapalkkaisuuden edistämismahdollisuuden niin kuin tasa-arvolaki yksittäisiä työnantajia velvoittaa. Työnantajan päätettävissä oleva paikallinen kohdentaminenkaan ei silti aina tule kysymykseen, sillä valtakunnallinen virka- ja työehtosopimus saattaa velvoittaa työnantajaa suuntaamaan järjestelyvaran tai osan siitä esimerkiksi tietylle alalle tai tietyn päämäärän saavuttamiseksi. Esimerkkinä tästä on kunnalliseen yleiseen virka- ja työehtosopimukseen 2007–2009 sisältyvä samapalkkaisuuspöytäkirja. Pöytäkirjan tavoitteena on pyrkiä edistämään kunnallisten tehtävien palkkojen kilpailukykyä sekä kaventamaan sukupuolten välistä palkkauksellista epätasa-arvoa.²⁶⁰ Pöytäkirjan tavoitteet ovat valtakunnallisia ja ne voidaan nähdä osana maan hallituksen ja työmarkkinaosapuolten laajempaa samapalkkaisuusohjelmaa.

Pöytäkirjassa veloitetaan kaikkien näiden kunnallisten sopimusalojen (KVTES, TS, TTES, LS, OVTES) työnantajat suuntaamaan tietyn ajankohdan järjestelyvarasta osa samapalkkaisuuden edistämiseksi, ja näin pyritään samapalkkaisuuspöytäkirjan asettamiin tavoitteisiin. Pöytäkirjan mukaan esimerkiksi tietynsuuruinen järjestelyvaran osa saatetaan kohdentaa erityisesti sopimusalan koulutetuille naisvaltaisille ammattiryhmille, jolloin rahasummassa on otettu huomioon naisten osuus koko sopimusosalalla.²⁶¹

Tämän tyyppinen samapalkkaisuutta edistävä pöytäkirja on myös merkittävä viesti työmarkkinaosapuolilta yhteisestä halusta tosiasiallisesti pyrkiä edistämään sukupuolten välistä samapalkkaisuutta. Kuten olemme saaneet huomata tutkimuksen perusteella, niin mikään taho yksin ei voi ratkaista samapalkkaisuuden ongelmaa. Työmarkkinaosapuolien voidaankin tulkita tulleen työnantajia vastaan sukupuolten välisen samapalkkaisuuden edistämisyrittämissä.

²⁶⁰ KVTES 2007–2009, s. 231–237.

²⁶¹ Ibid. s. 231.

7. HELSINGIN KAUPUNKI TASA-ARVOLAIN TARKOITTAMANA TYÖNANTAJANA

Tasa-arvolain 3 § määrittelee työnantajan ja työntekijän käsitteet. Tämän pykälän 1 momentin mukaan työnantaja on sellainen taho, jolle tehdään työtä vastiketta, yleensä palkkaa, vastaan. Työnantajalla on tällöin oikeus valvoa ja johtaa työntekoa. Työnantajalla on siis niin kutsuttu direktio-oikeus²⁶². Samaisen pykälän mukaan työnantaja voi olla myös julkisyhteisö. Laki ei siis tee eroa työnantajien välillä sen suhteen toimiiko työnantaja yksityisellä vai julkisella sektorilla, eikä laki ota kantaa siihen eroavatko nämä työnantajat rakenteellisesti toisistaan. Ei siis ole väliä sillä kattaako yksi työnantaja yhden toimialan vaiko monia hyvin erilaisia toimialoja. Kyseinen pykälä ei myöskään yksilöi julkisia työnantajia sen enempää ja näin ollen myös Helsingin kaupunki tulkitaan lain tarkoittamaksi yksittäiseksi työnantajaksi.

7.1 Mitä toimia tasa-arvolaki edellyttää Helsingin kaupungilta tasa-arvon edistämiseksi?

Tasa-arvolain tarkoittamana työnantajana Helsingin kaupunki on siis velvoitettu edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä ja erityisesti palkkauksen perusteissa ja ehdoissa. Tasa-arvolain 4 ja 6 pykälien mukaan kaupungin tulee varmistaa, että käytössä ovat sellaiset olosuhteet ja hallintotavat, joiden puitteissa tasa-arvoa voidaan edistää kaikessa kaupungin toiminnassa ja päätöksenteossa. Tasa-arvon edistämisen tulee olla suunnitelmallista ja tarkoituksenmukaista ja kohdistua yleisesti työelämän oloihin ja erityisesti työehtoihin ja palkkaukseen. Laki velvoittaa myös, että kaupungin tulee pyrkiä ehkäisemään ylipäänsä kaikenlaista sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää. Lisäksi kaupungin tulee pyrkiä siihen, että molempia sukupuolia sijoittuisi tasapuolisesti erilaisiin ja eritasoisiin tehtäviin kaupungin tehtäväkentässä, ja että molemmilla sukupuolilla olisi tasaveroiset mahdollisuudet edetä urallaan. Tämä tarkoittaa siis sitä, että kaupungin tulisi pyrkiä omilla kannustavilla toimintatavoillaan ja menetelmillään vähentämään vertikaalista segregatiota naisten ja miesten välillä kaupungin tehtäväkentässä. Lisäksi lain 4 ja 6 §:t velvoittavat kaupunkia vielä luomaan sellaiset toiminnalliset edellytykset, että naiset sekä miehet pystyisivät kitkattomasti ja helposti sovittamaan yhteen työnteon sekä perhe-elämän.

²⁶² Bruun – Von Koskull 2004, s. 34.

Jotta edellä mainitut tavoitteet eivät jäisi vain periaatteen tasolla kirjatuiksi, velvoittaa tasa-arvolaki Helsingin kaupungin eräisiin toimenpiteisiin pyrkimyksissä edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Koska Helsingin kaupungilla on säännöllisesti yli 30 työntekijää²⁶³, tulee kaupungin laatia tasa-arvolain mukainen tasa-arvosuunnitelma. Jotta tasa-arvosuunnittelu olisi säännöllistä ja sillä olisi todellisia tavoitteita, tulee suunnitelma tasa-arvolain 6 a §:n mukaan toteuttaa vuosittain. Tosin lain 6 a §:n 3 momentin mahdollistamana Helsingin kaupungilla suunnittelua toteutetaan siten, että koko kaupungin tasolla tasa-arvosuunnitelma tehdään kerran kolmessa vuodessa ja kaupungin virastot ja liikelaitokset tekevät puolestaan vuosittain omaa tavoitteellista tasa-arvosuunnittelua.²⁶⁴ Tämä on tarkoituksenmukaisempaa tasa-arvon tosiasiallisen kehittymisen kannalta, sillä Helsingin kaupungilla on suunnilleen 38 000 työntekijää²⁶⁵ ja virastoja ja laitoksia on yhteensä 36²⁶⁶. Näin ollen virastoilla ja liikelaitoksilla itsellään on paremmat tiedot oman viraston tasa-arvon todellisesta tilasta ja näin ollen niillä on paremmat mahdollisuudet havaita ja nostaa esiin mahdollisia palkkauksellisia epäkohtia.

Tasa-arvolain 6 a § asettaa myös sisällöllisiä vaatimuksia tasa-arvosuunnitelmalle. Suunnitelman ei tarvitse olla erillinen asiakirja, vaan sen voi liittää yhteen esimerkiksi muutenkin toteutettavan henkilöstösuunnitelman kanssa. Helsingin kaupungin tulee selvittää kolme tärkeää perusedellytystä, joiden avulla mahdollisia epäkohtia voidaan lähteä selvittämään sekä korjaamaan. Ensimmäkin laki velvoittaa selvittämään mikä on työpaikoilla tasa-arvon yleinen tila. Tämän osuuden lisäksi tulee tehdä selvitys siitä, miten naiset ja miehet sijoittuvat eritasoisin tehtäviin kaupungilla ja tähän läheisesti liittyen tulee myös kartoittaa sitä, millaisia palkkoja naisilla ja miehillä näissä tehtävissä on, sekä ilmeneekö näiden tehtävien välillä mahdollisia perusteettomia palkkauksellisia eroja. Toinen tärkeä kokonaisuus tasa-arvosuunnitelmassa ovat suunnitelmat siitä, millaisilla toimenpiteillä kaupunki aikoo tehokkaasti edistää palkkauksellista tasa-arvoa ja saavuttaa tasa-arvoisuuden sukupuolten välillä. Kolmas tasa-arvosuunnitelman asiakokonaisuus kattaa puolestaan ne jo aikaisemmin toteutetut tasa-arvon edistämisen tarkoituksessa tehdyt toimenpiteet ja niistä saadut tulokset.

²⁶³ www.hel.fi/henkilostokeskus → Helsinki työntajana.

²⁶⁴ Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma 2006–2008, s. 8.

²⁶⁵ www.hel.fi/henkilostokeskus → Helsinki työntajana.

²⁶⁶ www.hel.fi/virastot.

7.2 Kaupungin tasa-arvosuunnitelma

Työnantajana Helsingin kaupungin tulee siis huolehtia siitä, että kaupungin sisällä toteutettava tasa-arvosuunnittelu täyttää edellä luetellut kriteerit. Kaupungin tasa-arvosuunnittelussa onkin käytäntönä se, että koko kaupunkia kattava tasa-arvosuunnitelma on luonteeltaan yleinen ja tasa-arvon edistäminen on kirjattuna siihen lähinnä periaatteen tasolla, ikään kuin yhtenä perusarvona kaupungin toiminnassa.²⁶⁷ Koska Helsingin kaupunki on työnantajaroolinsa lisäksi myös kuntalaisten lakisääteisten palvelujen ensisijainen tarjoaja, on se täten sitoutunut edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa myös näiden palveluiden järjestäjänä. Tämä siis heijastelee sitä, että kaupunki on hyväksynyt sukupuolten tasa-arvon edistämisen ja toteutumisen yhdeksi hyvin tärkeäksi osaksi koko kaupungin laajaa toimintaa. Näin ollen on luontevaa, että Helsingin kaupungin tasolla tapahtuva tasa-arvosuunnittelu ottaa huomioon kaupungin molemmat roolit niin työnantajana kuin palveluiden tarjoajanakin. Näin ollen on myös loogista, että kaupunki delegoi henkilöstöään koskevaa tarkempaa tasa-arvosuunnittelua sen omille virastoille ja liikelaitoksille.

Työnantajan näkökulmasta Helsingin kaupungilla tasa-arvosuunnittelua toteutetaan ikään kuin kaksinkertaisesti ja kahdessa tasossa. Koko kaupungin tasa-arvosuunnitelma onkin sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi suunnannäyttäjänä, ja virasto- ja liikelaitostasolla tapahtuvan tasa-arvosuunnittelun tulee puolestaan täyttää tasa-arvolaisissa mainitut kriteerit ja asiakokonaisuudet²⁶⁸. Kahdentasoisella suunnittelulla halutaan myös varmistaa tasa-arvosuunnittelun tehokkuus suuren työnantajan piirissä.

Helsingin kaupungilla on siis tällä hetkellä voimassa oleva tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008.²⁶⁹ Tasa-arvosuunnitelma on jaettu kahteen osaan. Ensimmäinen osa tasa-arvosuunnitelmasta on toiminnallinen osa ja toinen osa on puolestaan henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma.²⁷⁰

²⁶⁷ Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008, s.7–8.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ www.hel.fi/henkilostokeskus → tasa-arvo ja yhdenvertaisuus → tasa-arvosuunnitelma → Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006 – 2008.

²⁷⁰ Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008, s. 7.

7.2.1 Kaupungin toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma

Toiminnallisessa tasa-arvosuunnitelmassa selvitetään sitä sukupuolten välistä tasa-arvoa, jonka tulisi toteutua kaupungin toiminnassa kuntalaisten näkökulmasta. Näin ollen kaupungin tarjoamissa palveluissa sekä kaupungin muissa toimenpiteissä ja tapahtumissa tulisi olla havaittavissa, että kaupunki on toiminnassaan pyrkinyt ottamaan huomioon esimerkiksi sukupuolten erilaiset kiinnostusten kohteet tai palveluiden erilaiset tarpeet. Helsingin kaupunki pyrkiikin edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa muun muassa kaupungin elinympäristön rakentamisessa, ottamalla huomioon esimerkiksi erilaisia intressejä rakentaessaan urheiluhalleja sekä muita liikuntapaikkoja. Lisäksi sosiaali- ja terveystalveluissa pyritään tarjoamaan sellaisia palveluita, joita olisi mahdollista käyttää sukupuolesta riippumatta.²⁷¹

Toiminnallisessa tasa-arvosuunnittelussa on myös nähtävissä yhtymäkohtia kaupungin omaan henkilöstöpoliittiseen tasa-arvosuunnitelmaan ja tätä kautta sillä voidaan ajatella olevan pitkän aikavälin vaikutuksia myös kaupungin sisällä vallitsevaan palkkatasa-arvoon. Toiminnallisessa tasa-arvosuunnitelmassa pyritään nimittäin vaikuttamaan myös opetus- ja sivistyspalveluihin. Näin ollen koulut ja oppilaitokset ovat avainasemassa nuorten kasvatuksessa. Ne voivat osaltaan vaikuttaa nuorten asenteisiin ja tätä kautta myös ainevalintoihin ja tulevaisuudessa mahdollisesti myös ammatinvalintoihin.²⁷² Tämä puolestaan voi auttaa purkamaan segregatiota, niin horisontaalista kuin vertikaalistakin. Segregaation purkamisella puolestaan on osaltaan vaikutusta sukupuolten väliseen palkkatasa-arvoon ja se linkittyy myös Helsingin kaupungin omaan henkilöstöpoliittiseen tasa-arvosuunnitelmaan. Voidaan siis havaita, että tehokas toiminnallinen tasa-arvosuunnittelu opetus- ja sivistyssektorilla saattaa olla kaupungille yksi väline vaikuttaa osaltaan omien tulevaisuuden työntekijöiden välillä vallitsevaan palkkaukselliseen tasa-arvoon.

²⁷¹ Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008, s. 10–13.

²⁷² Ibid. s. 13–14.

7.2.2 Kaupungin henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma

Tasa-arvosuunnitelman henkilöstöpoliittisessa osassa on kirjattuna koko kaupungin kattavasti yleisellä tasolla ne periaatteet, joita kaupunki työnantajana toiminnassaan noudattaa. Esimerkiksi henkilöstörekrytoinnissa tulee koko kaupungin tasolla kiinnittää huomiota siihen, etteivät työpaikkailmoitukset ole syrjiviä. Lisäksi rekrytointiprosessissa tulee pyrkiä siihen, että molempia sukupuolia kohdellaan samanarvoisesti rekrytoinnin kaikissa vaiheissa. Myös henkilöstöjohtamisessa tulee kiinnittää huomiota tasa-arvoon. Johdon ja esimiesten sitoutuminen tasa-arvoiseen henkilöstöpolitiikkaan auttaa luomaan luotettavan työilmapiirin. Oikeudenmukaisuuden tunteen kautta työntekijöiden on lisäksi helppo sitoutua johdon ja esimiesten linjauksiin ja toteuttaa organisaation tavoitteita ja visioita. Lisäksi henkilöstön motivaation kannalta erityisen tärkeää on, että kaupungin sisällä toteutettava palkkapolitiikka koetaan tasa-arvoiseksi ja oikeudenmukaiseksi. Tasa-arvon tulisi siis läpäistä kaupungin henkilöstöhallinnon kaikki eri osa-alueet ja täten tasa-arvon tulisi olla luonnollinen osa kaikkea henkilöstöpoliittista toimintaa.²⁷³ Tämän henkilöstöpoliittisen suunnitelman kautta kaupunki sitoutuu edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa yleisesti työelämässä, ja näin ollen henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma voidaan nähdä osoituksena siitä, että kaupunki pyrkii tavoitteelliseen ja suunnitelmalliseen tasa-arvon edistämiseen tasa-arvolain 6 § 1 momentin mukaisesti.

Henkilöstöpoliittisessa tasa-arvosuunnitelmassa todetaan lisäksi, että samapalkkaisuuden periaate ja sen toteutuminen on tärkein osa kaikenlaisen sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisessa. Samapalkkaisuustavoitteissa kaupunki korostaa sitä, että sellaisista tehtävistä, joiden keskeiset osat ja elementit ovat yhtä vaativia tulisi maksaa samansuuruisia palkkaa. Lisäksi kaupunki sitoutuu siihen, että palkanmaksun perusteissa kaikkien palkanosien, kuten esimerkiksi henkilökohtaisten lisien maksuperusteet tulee olla samapalkkaisuusperiaatteen mukaisia ja täten tasa-arvoisia molemmille sukupuolille. Lisäksi kaupunki sitoutuu kehittämään tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmiä sellaisiksi, että tehtävien vaativuutta voitaisiin verrata jopa yli hallintokuntien rajojen ja näin ollen naisvaltaisten ja miesvaltaisten alojen töitä pystyttäisiin tosiasiallisesti arvioimaan keskenään.

²⁷³ Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008, s. 17–19.

Kaupungin tasa-arvosuunnitelmassa todetaan myös, että naisten ja miesten palkkoja tulee kartoittaa ja selvittää molempien sukupuolten tehtäväkohtaiset palkat ja kaikkien eri palkanosien mahdolliset palkkaerot.²⁷⁴

Palkkakartoituksen tekeminen onkin tasa-arvolain mukainen velvoite. Lain hallituksen esityksen mukaan se on yksi tärkeimmistä välineistä samapalkkaisuuden edistämistyössä.²⁷⁵ Koska kaupungin yhteinen tasa-arvosuunnitelma pääasiassa linjaa vain kaupungin henkilöstöpolitiikassa noudatettavia yleisiä henkilöstöhallinnon periaatteita, eikä sen tule niinkään täyttää tasa-arvolain tasa-arvosuunnitelmalle asettamia sisällöllisiä vaatimuksia, tulisi palkkakartoituksenkin pääsääntöisesti sisältyä silloin vain virasto- ja laitospöytäkohtaiseen yksityiskohtaisempaan tasa-arvosuunnitelmaan. Kuitenkin Helsingin kaupungilla toteutetaan virasto- ja liikelaitospöytäkohtaisten kartoitusten ja selvitysten lisäksi yksi kaikkia kaupungin työntekijöitä kattava palkkakartoitus. Tällainen kaupungin tasoinen palkkakartoitus toteutettiin ensimmäisen kerran vuonna 2007 ja siinä analysoitiin vuoden 2006 palkkoja²⁷⁶.

Kaupungin palkkakartoitus toteutetaan Kunnallisen työmarkkinalaitoksen antaman suositusmallin mukaisesti.²⁷⁷ Sen mukaisesti palkkakartoituksessa otetaan huomioon kaikki kaupungin sisällä sovellettavat virka- ja työehtosopimukset, mutta niitä ei tällä hetkellä kuitenkaan vertailla keskenään. Palkkakartoituksessa ei ole edes tavoitteena selvittää yksittäisen kaupungin työntekijän palkkaa suhteessa toiseen työntekijään, vaan tällä hetkellä tavoitteena on verrata vain yhteen palkkaryhmään kuuluvan hinnoittelukohtaan sisällä olevien naisten ja miesten palkkojen keskiarvoja. Kuntasektorilla käytössä olevissa palkkausjärjestelmissä tehtävien vaativuutta arvioitaessa palkkaryhmiä ja hinnoittelukohtia ei edes valtakunnallisten virka- ja työehtosopimusten suositusten mukaan pääsääntöisesti verrata yli virka- ja työehtosopimusten tai edes saman sopimuksen sisällä oleviin palkkaryhmiin.²⁷⁸ Koska palkanmaksussa ei ole käytäntöjä ja malleja siitä, kuinka tehtävien vaativuutta tulisi vertailla yli virka- ja työehtosopimusrajojen, ei myöskään Helsingin kaupungin tasolla tehtävässä palkkakartoituksessa voida tällä hetkellä suorittaa luotettavasti kaikkien sopimusalojen vertailua.

²⁷⁴ Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006–2008, s. 19–20.

²⁷⁵ HE 195/2004, kappale: Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotuksen perustelut, 6 a §.

²⁷⁶ Helsingin kaupungin henkilöstöraportti 2007, s. 40.

²⁷⁷ Kunnallisen työmarkkinalaitoksen palkkakartoitusmalli: www.kuntatyonantajat.fi → työelämä → tasa-arvo → tasa-arvosuunnitelma.

²⁷⁸ KVTES 2007–2009, 5 §, s. 24.

Kaupunki on lisäksi edellä mainituin tavoin sitoutunut pyrkimykseen verrata tehtävien vaativuutta tulevaisuudessa myös yli hallintokuntien eli siis virasto- ja liikelaitosrajojen. Tämä tavoite tarkoittaa palkkakartoituksen osalta sitä, että tulevaisuudessa voisi olla mahdollista nostaa esiin sen avulla palkkauksellisia epäkohtia myös virastojen välillä ja lopulta tätä kautta vertailuun tulisivat myös eri virka- ja työehtosopimukset.

Näiden tavoitteiden ohella henkilöstöpoliittisessa tasa-arvosuunnitelmassa sitoudutaan sukupuolten väliseen tasa-arvoon myös pyrkimällä vaikuttamaan virka- ja työehtosopimusten sisältöön ja määräyksiin sen mukaan kuin kaupungilla on omalta osaltaan mahdollista niihin vaikuttaa.²⁷⁹ Tämä lause on osaltaan tulkittavissa tasa-arvolain 6 § 3 momentin mukaiseksi, jossa velvoitetaan työnantajaa edistämään samapalkkaisuutta esimerkiksi juuri työehtojen suhteen. Lauseen ehdollisesta sanamuodosta on kuitenkin mahdollista tulkita myös se, että kaupungin tasolla tunnustetaan työmarkkinoiden sopimustoiminnan se erityinen piirre, että virka- ja työehtosopimukseen sekä näiden kautta kaupungin yksittäisen työntekijän palvelussuhteen ehtoihin ei yksi työnantaja voi edes rajattomasti vaikuttaa. Näin ollen Helsingin kaupunki henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelmansa avulla pyrkii yksittäisenä työnantajana toteuttamaan tasa-arvolakia niin hyvin kuin se tällä hetkellä työmarkkinoilla luodussa järjestelmässä on mahdollista.

7.3 Virastojen ja liikelaitosten tasa-arvosuunnittelu osana palkitsemisohjelmia

Kuten edellä on kuvattu, Helsingin kaupungin virasto- ja liikelaitostasolla tapahtuvan tasa-arvosuunnittelun tulee täyttää tasa-arvolain 6 a §:n 2 momentin edellyttämät sisällölliset vaatimukset.²⁸⁰ Kaupungin yhteisen tasa-arvosuunnitelman mukaan virastojen ja liikelaitosten suunnitelmissa tulisi esittää konkreettisia käytännön toimenpiteitä, joilla pyritään tasa-arvon tosiasialliseen edistämiseen viraston omassa henkilöstöpolitiikassa sekä niissä palveluissa, joita virasto kuntalaisille tuottaa.²⁸¹

²⁷⁹ Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelma vuosille 2006 – 2008, s. 19.

²⁸⁰ Ibid. s. 7–8.

²⁸¹ Ibid. s. 8.

Myöskään virastojen ja liikelaitosten ei tarvitse tehdä tasa-arvosuunnitelmista omia erillisiä asiakirjoja, vaan ne voivat sisällyttää henkilöstöpoliittiset tasa-arvosuunnitelmat osaksi henkilöstö- ja palkitsemisohjelmia sekä toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman osuuden osaksi toimintasuunnitelmaa.²⁸²

Helsingin kaupungilla henkilöstöpolitiikkaa ja työnantajatoimintaa hoidetaan keskitetysti kaupungin yhdessä virastossa, henkilöstökeskuksessa. Henkilöstökeskus koordinoi, ohjeistaa ja neuvoo virastoja ja liikelaitoksia palkitsemisohjelmien laadinnassa. Lisäksi henkilöstökeskus ohjeistaa ja kouluttaa virastoja ja liikelaitoksia tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisten työsuoritusten arviointiprosesseissa.²⁸³ Kappaleessa 4.2 Yleisesti kunnille suositelluista palkitsemisjärjestelmistä, tarkennettiin palkitsemisen käsitettä tarkoittamaan sekä aineellista että aineetonta palkitsemista. Henkilöstökeskus kuitenkin ohjeistaa virastoja ja liikelaitoksia palkitsemisen määritelmässä niin, että palkitsemisohjelmassa otetaan mukaan vain aineellinen osa palkitsemisesta eli ohjelmissa tulisi käsitellä työntekijöiden konkreettisen palkan tilaa ja kehitystä.²⁸⁴

Viimeistään vuodesta 2003 lähtien kaupungin virastojen ja liikelaitosten on pitänyt suunnitella ja laatia viraston oma palkkaohjelma. Tämä palkkaohjelmaksi nimetty suunnitelma tuli laajentaa palkitsemisohjelmaksi maaliskuuhun 2006 mennessä.²⁸⁵ Palkitsemisohjelmalla tarkoitetaan viraston tai liikelaitoksen omaa pidemmän aikavälin suunnitelmaa siitä, miten virasto tai liikelaitos aikoo ottaa käyttöön, soveltaa ja kehittää eri palkkatekijöitä, esimerkiksi tehtävän vaativuuden arviointia tai henkilökohtaista lisää. Lisäksi tulee kartoittaa ne toimenpiteet, joilla palkitsemisohjelmien tavoitteet aiotaan saavuttaa, ja selvittää tarvitaanko esimiesten koulutusta arviointiprosessien käyttöön. Palkitsemisohjelmien tulisi siis olla suunnitelmia siitä, miten harkitusti, yhdenmukaisesti ja tehokkaasti toteutetut tehtäväkohtaiset sekä henkilökohtaiset palkat osaltaan motivoisivat henkilöstöä sekä tukisivat viraston tai liikelaitoksen tavoitteiden toteutumista.²⁸⁶

²⁸² Helsingin kaupunginhallitus 2006, Helsingin kaupungin tasa-arvosuunnitelman 2006–2008 hyväksyminen, s. 1.

²⁸³ www.hel.fi/henkilostokeskus → viraston esittely.

²⁸⁴ Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksen ohjekirje nro 10, 28.2.2006, s. 2.

²⁸⁵ Helsingin kaupungin henkilöstöstrategia 2006–2008, s. 8

²⁸⁶ Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksen ohjekirje nro 10, 28.2.2006, s. 1–3.

Henkilöstökeskus on antanut virastoille ja liikelaitoksille ohjeellisen suosituksen siitä mitä palkitsemisohjelman tulee vähintään sisältää. Suosituksen mukaan palkitsemisohjelmassa tulisi selvittää onko ohjelman toteuttamisella yhteyttä virastossa tai liikelaitoksessa asetettuihin tavoitteisiin, päämääriin tai visioihin. Lisäksi tulee kuvata palkitsemisohjelman suhdetta niihin virka- ja työehtosopimuksiin, joita virastossa tai liikelaitoksessa noudatetaan. Näin ollen voidaan tarkastella myös sitä, millaiset lähtökohdat sovellettavat virka- ja työehtosopimukset antavat virastoille ja liikelaitoksille palkkauksen kehittämiseen, mikä on palkitsemisen tilanne eri virka- ja työehtosopimusten välillä ja miten se vaikuttaa viraston tai laitoksen tämän hetkiseen palkitsemisen tilanteeseen.²⁸⁷

Palkitsemista tulisi arvioida myös sukupuolten välisen tasa-arvon näkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että viraston tai liikelaitoksen tulisi kartoittaa naisten ja miesten palkkatasa-arvoa sekä tehdä suunnitelma siitä, miten palkkatasa-arvoon tähtäävät toimenpiteet toteutetaan. Palkitsemisohjelmissa tulisi kartoittaa myös sitä, missä tilassa tehtävän vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen arviointi on ja millä perusteilla näitä palkanosia maksetaan. Virastojen ja liikelaitosten tulee myös muistaa, että kaikkien palkanosien tulee olla naisille ja miehille tasa-arvoisia ja syrjimättömiä. Näin ollen sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen näkökulmasta on myös hyvin tärkeää varmistaa se, että esimiehet hallitsevat palkitsemisjärjestelmän ja osaavat toteuttaa sitä käytännössä. Lisäksi palkitsemisohjelmaan tulisi kirjata ohjelman sisältämien tavoitteiden toteuttamiseen suunniteltu aikataulu.²⁸⁸

Palkitsemisohjelmien palkkapolitiittiset suunnitelmat sisältävät siis muitakin lähestymistapoja palkitsemiseen kuin sukupuolten välinen tasa-arvoinen palkkaus. Näin ollen sukupuolten välinen samapalkkaisuus on vain yksi näkökulma viraston palkkausta suunniteltaessa ja kehitettäessä. Kuitenkin hyvin toteutuessaan henkilöstö- ja palkkapolitiittinen palkitsemisohjelma voisi olla viraston ja liikelaitoksen tehokas tasa-arvosuunnittelun väline, jonka kautta tasa-arvolain velvoitteet konkretisoituisivat virasto- ja liikelaitostasolla.

²⁸⁷ Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksen ohjekirje nro 10, 28.2.2006, s. 4–5.

²⁸⁸ Ibid.

Voidaan siis sanoa, että kaupungin viraston tai liikelaitoksen tulisi toteuttaa kestävä palkkapolitiikkaansa palkitsemisohjelman avulla. Kuitenkin se, miten palkkapolitiikka virastossa tai liikelaitoksessa toteutetaan, riippuu pitkälti myös viraston omasta aktiivisuudesta. Lisäksi vuodesta 2003 lähtien on ollut perusteltua kiinnittää huomiota palkkaohjelmien laadintaan ja niihin sisältyviin käytännön toimenpiteisiin, sillä viisivuotiseen kunnalliseen kehittämissuunnitelmaan 2003–2007 sekä vuonna 2003 voimassa olleeseen KVTES:een 2003–2004 sisältyi sellaisia rahaeriä, eli järjestelyvaroja, joita viraston tai liikelaitoksen tuli käyttää suunnitelmallisesti ja palkkaohjelmien mukaisesti laadittuihin tehtäväkohtaisiin palkkoihin sekä henkilökohtaisten lisien maksamiseen.²⁸⁹

Henkilöstökeskuksen ohjeiden perusteella voidaan sanoa, että palkitsemisohjelmien tulisi sisältää melko haasteellisia tavoitteita myös sukupuolten välisen tasa-arvoisen palkkauksen näkökulmasta. Ohjeiden perusteella voidaan ajatella, että kaupungin virastoilla ja liikelaitoksilla näyttää olevan hyvin suuri vastuu samapalkkaisuuden edistämistyössä. Helsingin kaupungissa palkitsemisohjelmien kautta virastoille ja liikelaitoksille onkin haluttu antaa mahdollisuus edistää ja kehittää oman virastonsa tasa-arvon tilaa ja ohjelmien avulla niillä on mahdollisuus nostaa esiin haluamiaan epäkohtia palkkauksessa. Virastojen ja liikelaitosten palkitsemisohjelmissa suunnitelluille toimenpiteille tarvittavat resurssit eivät kuitenkaan ole viraston tai liikelaitoksen itsensä päätettävissä, vaan ne ovat sidottuina virastoissa ja liikelaitoksissa sovellettaviin virka- ja työehtosopimuksiin ja lisäksi vuosina 2003–2007 ne olivat riippuvaisia myös kunnallisesta palkkausjärjestelmän kehittämissopimuksesta.

Esimerkiksi kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen soveltamispiirissä oli vielä syyskuussa 2007 mahdollisuus käyttää viimeinen rahaerä liittyen kunnalliseen palkkausjärjestelmän kehittämissuunnitelmaan, joka oli 0,5 prosentin suuruinen summa sopimusalan toukokuun palkkasummasta.²⁹⁰ Lisäksi syksyllä 2007 neuvotellussa KVTES:ssä tulee olemaan muun muassa 1.3.2008 myös 0,5 prosentin suuruinen erä sekä 1.5.2009 käytettävissä on 0,3 prosentin suuruinen paikallinen järjestelyvara.²⁹¹

²⁸⁹ Helsingin kaupunginkanslian henkilöstöosaston ohjekirje nro 12, 4.3.2003, s. 1

²⁹⁰ Henkilöstökeskuksen kirje 2007 nro 22, s. 1–4.

²⁹¹ KVTES 2007–2009, allekirjoituspöytäkirjan 3 §, s. 10–11.

Henkilöstökeskuksen laatiman ohjeistuksen mukaan näitä virastolle ja liikelaitoksille myönnettäviä järjestelyvaroja tulee kohdentaa tarkoituksenmukaisesti nimenomaan palkitsemisohjelmissa suunniteltuihin palkkapolitiittisiin tavoitteisiin.²⁹² Myös kunnallinen työmarkkinalaitos kehottaa työnantajia vastuulliseen ja hyvin suunnitelmalliseen ja harkittuun toimintaan näiden varojen käytössä.²⁹³

Näillä rahaerillä ja nimenomaan niiden kohdentamisella on tosiasiallista vaikutusta siihen, saadaanko palkkauksellisia epäkohtia korjattua. Varojen epätarkoituksenmukaisella käytöllä voidaan näin ollen vesittää koko järjestelyvarojen jakamisen tarkoitus. Se, että virastoille ja liikelaitoksille on myönnetty mahdollisuus omaan tasa-arvotyöhön tarkoittaa toisaalta myös sitä, että virastoilla ja liikelaitoksilla on vastuu siitä, kuinka hyvin ne toteuttavat tasa-arvosuunnittelua ja miten ne nämä summat käyttävät samapalkkaisuuden edistämiseksi. Myönnettyä rahaa ei siis saisi vain jakaa kaikille viraston tai liikelaitoksen työntekijöille tai ammattiryhmille tasasummana, vaan varat tulisi tosiasiallisesti suunnata tehtävän vaativuuden arvioinnin perusteella havaittuihin epäkohtiin ja henkilökohtaisiin lisiin. Järjestelyvarojen käytöstä käydään virastoissa ja liikelaitoksissa neuvotteluja, mutta viimekädessä viraston tai liikelaitoksen päällikkö on vastuussa näiden varojen jakamisesta²⁹⁴.

Erityisesti vuodesta 2003 saakka virastoilla ja liikelaitoksilla on ollut mahdollisuus omalta osaltaan edistää sukupuolten välistä samapalkkaisuutta näiden järjestelyvarojen raameissa, sillä palkitsemisohjelmien toteuttamiseen on ollut varattuna erityisiä rahaeriä viisivuotisessa kunnallisessa kehittämissopimuksessa. Näin ollen edellä esitetyn perusteella on mahdollista ajatella sellaista tasa-arvolain tulkintaa, jossa lain 6 §:n 1 momentissa asetetut velvoitteet siitä, että *”jokaisen työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti”* nähtäisiin konkretisoituvan vasta Helsingin kaupungin yhden viraston tai liikelaitoksen tasolla. Näin ollen tarkoituksenmukaisesti ja oikein suunniteltu ja toteutettu palkitsemisohjelma voisikin olla tehokas väline samapalkkaisuuden edistämistyössä.

²⁹² Henkilöstökeskuksen kirje 2007 nro 22, s. 1–4.

²⁹³ Saipio 2003, s. 5.

²⁹⁴ Henkilöstökeskuksen kirje 2007 nro 22, s. 1–4.

Se, että Helsingin kaupungilla sovelletaan mallia, jossa virastoille ja liikelaitoksille järjestelyvarojen kohdentamisen myötä näyttää delegoituneen osa tasa-arvolain samapalkkaisuuden edistämisen vastuusta, nostaa esiin ajatuksia siitä, kuinka hyvin tällöin pystytään takaamaan koko kaupungin työntekijöiden tasa-arvoinen kohtelu kohdentaessa järjestelyvarojen rahamääriä. Tällaisen järjestelmän vallitessa virastojen ja liikelaitosten yksittäisillä päälliköillä on tässä asiassa valtava vastuu toteuttaa oikeudenmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti näitä rahaeriä. Tämä puolestaan tarkoittaa myös sitä, että virastojen ja liikelaitosten esimiehillä tulee olla erittäin hyvät tiedot, taidot ja kyky arvioida virastonsa tehtävien vaativuutta ja havainnoida palkkakartoitusten avulla palkkauksen tilaa ja siinä mahdollista epätasa-arvoisuutta. Vaikka Helsingin kaupungilla henkilöstökeskus osaltaan koordinoi järjestelyvarojen käyttöä, palkitsemisohjelmien suunnittelua ja pyrkii myös kouluttamaan kaupungin esimiehiä suorittamaan tehtävien vaativuuden arviointeja, saattaa näin suuren työnantajan piirissä virastojen ja liikelaitosten välillä silti olla eroja järjestelyvarojen suuntaamisessa.

Tämän voidaan nähdä olevan hyvin haastava piirre koko palkkausjärjestelmässä työntekijöiden tasa-arvoisuuden kannalta, sillä kaikilla työntekijöillä on kuitenkin sama tasa-arvolain tarkoittama työnantaja. Näin ollen voidaan myös pohtia järjestelyvarojen kohdentamista vasta virasto ja liikelaitostasolla tasa-arvolain tarkoituksenmukaisen toteutumisen ja samapalkkaisuuden edistämisen näkökulmasta.

7.4 Helsingin kaupungin nuorisoasiainkeskus

Helsingin kaupungin nuorisoasiainkeskus on yksi kaupungin 36 virastosta. Tutkimuksessa edellä kuvatun palkanmuodostamisprosessin antamien kehysten puitteissa, samapalkkaisuuden edistämiseen pyrkivän lainsäädännön, työmarkkinajärjestelmässä toteutettavan tasa-arvotyön tulosten sekä järjestelyvarojen avulla korjattavat epäkohdat tulisi tällä hetkellä Helsingin kaupungissa konkretisoitua nimenomaan tällä tasolla, viraston työntekijöiden palkkauksessa.

Kuntalaisten näkökulmasta kaupungin nuorisoasiainkeskuksen ydintehtävänä on tuottaa kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluita pääsääntöisesti helsinkiläisille nuorille. Se pyrkii myös edistämään nuorten hyvinvointia osallistamalla ja vaikuttamalla nuoria koskevaan päätöksentekoon. Virasto tukee myös nuorten omaa yhteiskunnallista osallistumista ja pyrkii auttamaan nuoria työelämään suuntautumisessa.²⁹⁵

Työnantajana puolestaan nuorisoasiankeskus on suuri, sillä virasto tarjoaa työtä suunnilleen 400 työntekijälle²⁹⁶. Vuonna 2004 naisten osuus koko henkilöstöstä oli 58,5²⁹⁷. Virasto on laatinut pitkän aikavälin palkitsemisohjelman henkilöstökeskuksen antamien ohjeiden mukaisesti, ja ohjelmalla se pyrkii suunnitellusti toteuttamaan viraston sisäistä palkkapolitiikkaansa.²⁹⁸

Palkitsemisohjelmassaan nuorisoasiankeskus painottaa esimerkiksi sitä, että nykypäivän nuorisotyön tehtäväkenttä on laajentunut ja tehtävät ovat tulleet hyvin monipuolisiksi ja haasteellisiksi. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että töihin alalle tullaan tarvitsemaan tulevaisuudessa yhä enenevässä määrin koulutettua ja ammattitaitoista henkilökuntaa. Nuorisotyön työmarkkinoilla tämän suuntainen kehitys on haaste myös palkkauksen näkökulmasta. Virasto haluaakin palkitsemisohjelmansa myötä omalta osaltaan vastata palkkauksellisen tasa-arvon haasteeseen sekä pyrkiä ylipäänsä vaikuttamaan kunnallisten palkkojen kilpailukykyyn työmarkkinoilla. Palkitsemisohjelmassaan virasto korostaa vielä sitä, että oikeudenmukaisiksi koetuilla palkkausjärjestelmillä voidaan motivoida henkilökuntaa paremmin sekä kannustaa heitä työskentelemään tavoitteellisesti kohti viraston omia päämääriä ja tavoitteita.²⁹⁹

Nuorisoasiainkeskuksen tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että viraston henkilöstöön sovelletaan kunnallista yleistä virka- ja työehtosopimusta eli koko henkilöstö on yhden sopimuksen soveltamispiirissä. Näin ollen nuorisoasiankeskuksen henkilökunnan palkkauksen perusteet muodostuvat tehtävien vaativuuden arvioinnin perusteella maksettavasta tehtäväkohtaisesta palkan osasta sekä molemmista henkilökohtaisen lisän osista.³⁰⁰

²⁹⁵ <http://nuoriso.hel.fi/> → viraston esittely.

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ Helsingin kaupungin tasa-arvotoimikunnan raportti 2004, s. 36.

²⁹⁸ Nuorisoasiainkeskuksen palkitsemisohjelma 2006–2007.

²⁹⁹ Nuorisoasiainkeskuksen palkitsemisohjelma 2006–2007, s. 4–5.

³⁰⁰ Ibid. s. 3.

Tehtävien vaativuuden arvioinnin osalta KVTES:n soveltaminen tarkoittaa puolestaan sitä, että vaativuutta arvioidaan sen palkkaryhmän hinnoittelukohdan sisällä, johon kyseinen tehtävä kuuluu (ks. kappale 6.2 Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen palkkahinnoittelu).

Nuorisoasiainkeskuksen palkitsemisohjelmasta voidaan tulkita, että virastolla on halua toteuttaa tehtävien vaativuuden arviointia oikeudenmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Tehtävien vaativuuden arvioinnin perusteella virasto tosiasiallisesti pyrkii osoittamaan oikean vaativuustason tehtäville ja tätä kautta se pyrkii korjaamaan henkilökunnan palkkoja. Palkitsemisohjelmassaan virasto osoittaa, että nuorisoasiainkeskuksen koko henkilökunnan kuukausipalkkojen keskiansio verrattuna Helsingin kaupungin työntekijöiden kuukausittaiseen palkkatasoon on jopa alle kaupungin keskiarvon (kuva 2).³⁰¹

	Miehet	Naiset
Nuorisoasiainkeskuksen keskiarvo	2336	2113
Koko kaupungin keskiarvo	2609	2196

KUVA 2. Nuorisoasiainkeskuksessa täyttä työaikaan tekevän henkilöstön säännöllisen työajan keskiarvo suhteessa kaupungin keskiarvoon joulukuussa 2005.³⁰²

Nuorisoasiainkeskuksessa edellisen kerran laaditusta palkkaohjelmasta selviää, että vastaava tilanne kuukausiansioissa oli myös vuonna 2002.³⁰³ Voidaan näin ollen olettaa, että vuosien 2002 ja 2005 välillä kuukausipalkkojen keskiarvojen suhde toisiinsa ei ole merkittävästi muuttunut tai ainakaan kääntynyt nuorisoasiainkeskuksen eduksi. Palkkauksen tämän suuntainen kehitys on viraston mukaan huolestuttavaa ensinnäkin samapalkkaisuuspyrkimysten ja tasa-arvolain säännösten toteutumisen kannalta sekä toiseksi sen suhteen, ettei virasto tosiasiallisesti pysty kilpailemaan pätevistä työvoimasta edes kaupungin sisällä³⁰⁴.

³⁰¹ Nuorisoasiainkeskuksen palkitsemisohjelma 2006–2007, s. 4.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Nuorisoasiainkeskuksen palkkaohjelma 2003–2007, s. 4.

³⁰⁴ Nuorisoasiainkeskuksen palkitsemisohjelma 2006–2007, s. 4.

Nuorisoasiainkeskuksen ja koko kaupungin kaikkien naisten ja miesten palkkojen keskiansioiden vertailua ei kuitenkaan voida pitää samapalkkaisuuslainsäädännön mukaisena indikaattorina, joka kertoisi palkkauksen epätasa-arvoisesta tilasta kaupungissa. Tämä johtuu siitä, että kyseisessä vertailussa ei erotella kaupungin sisällä sovellettavia eri virka- ja työehtosopimuksia. Näin ollen vertailusta ei selviä niiden työntekijöiden osuutta, joihin sovelletaan muuta kuin KVTES:sta. Tutkimus on kuitenkin osoittanut, että tällä hetkellä virka- ja työehtosopimuksia ei voida luotettavasti vertailla keskenään sopimusten sisällön ja rakenteen ollessa vielä erilaisia. Lisäksi kyseinen kaikkien naisten ja miesten keskiansioiden vertailu ei ota kantaa tehtävien vaativuustasoihin. Vertailusta ei siis selviä sitä, millaisia ovat nuorisoasiainkeskuksen tehtävät vaativuustasoltaan. Kuitenkin sukupuolten välisen samapalkkaisuuden edistämisen näkökulmasta nimenomaan tehtävien sisältö on ratkaiseva tekijä arvioitaessa palkkauksellista epätasa-arvoa. Näin ollen keskiansioidenvertailusta ei voida luotettavasti päätellä sitä, miten kilpailukykyisiä viraston tietyn vaativuustason tehtävät olisivat verrattuna kaupungissa oleviin vaativuustasoltaan muihin vastaavanlaisiin tehtäviin. Lisäksi vertailu ei myöskään osoita sitä, miten tehtävät ja ammattialat ovat jakautuneet miesten ja naisten kesken nuorisoasiainkeskuksessa sekä koko kaupungin tasolla.

Palkkavertailusta voidaan kuitenkin saada suuntaa-antava kuva yleisestä tasa-arvon tilasta, kaikkien naisten ja miesten kesken niin nuorisoasiainkeskuksessa kuin koko kaupungissakin. Suhdeluvusta voidaan päätellä myös se, että naisia on mitä todennäköisemmin suuntautunut miehiä enemmän matalapalkkaisille aloille. Näin ollen edellä tehty vertailu ei poista segregaatiosta johtuvia palkkaeroja. Tästä johtuen suhdeluvusta ei voida myöskään päätellä tasa-arvoisen palkkauksen todellista tilaa kaupungissa ja tämä suhdeluku ei kerro siitä palkkauksellisesta tasa-arvon tilasta, johon tasa-arvolain säännökset työnantajaa velvoittavat. Jotta samapalkkaisuuslainsäädännön mukainen sukupuolten välisen tasa-arvon tila selviäisi, tulee näin ollen verrata samoja ja samanarvoisia tehtäviä nuorisoasiainkeskuksessa.

7.4.1 Nuoriso-ohjaajat – yhden hinnoittelukohtan palkkauksellinen tasa-arvo

Nuoriso-ohjaajat ovat nuorisoasiainkeskuksessa iso ammattiryhmä. Heitä on jopa yli puolet viraston koko henkilöstöstä.³⁰⁵ Lisäksi kaikki nuoriso-ohjaajat kuuluvat KVTES:ssa yhden palkkaliitteen hinnoittelukohtaan. Palkitsemisohjelmassaan nuorisoasiainkeskus nimeääkin erikseen yhdeksi viraston tavoitteeksi korottaa nimenomaan nuoriso-ohjaajien tehtäväkohtaisten palkkojen tasoa. Perusteena tälle tavoitteelle on se, että tämän ammattiryhmän palkkataso ei viraston mukaan vastaa enää kaupungin muita vaativuudeltaan vastaavanlaisia tai samanarvoisia tehtäviä ja näin ollen nuoriso-ohjaajat ovatkin jääneet jälkeen näiden tehtäväkohtaisten palkkojen palkkatasosta.³⁰⁶

Nuoriso-ohjaajien palkkatilastoja tutkimalla voidaan seurata, onko tavoiteltua kehitystä tapahtunut palkkatasossa. Vertailun perustaksi otetaan vuodet 2003 ja 2007. Nämä vuodet ovat perusteltuja, sillä vuodesta 2003 lähtien virastojen ja liikelaitosten on pitänyt laatia palkitsemisohjelmiaan ja pyrkiä toteuttamaan palkkapoliittikkaansa tavoitteellisesti näiden ohjelmien avulla. Lisäksi nuorisoasiainkeskuksen edellisestä palkkaohjelmasta selviää, että virasto on muun muassa asettanut palkkapoliittiseksi tavoitteekseen vuosina 2003–2007 toteuttaa viraston kaikkien tehtävien vaativuuden arviointia säännöllisesti, pyrkiä kehittämään arviointia sekä kouluttaa esimiehiä näiden arviointien tekemiseen.

Palkkaohjelmassa mainitaan vielä, että virastossa tullaan seuraamaan asetettujen tavoitteiden toteutumista.³⁰⁷ Lisäksi vuosien 2003–2007 aikana voidaan olettaa palkkauksessa tapahtuneen muutosta, sillä virastoilla ja liikelaitoksilla oli käytettävissään erilaisia järjestelyvaroja kunnallisen palkkausjärjestelmän kehittämissopimuksen johdosta. Näitä varoja virastojen ja liikelaitosten tuli nimenomaan kohdentaa tehtävien vaativuuden arvioinnin perusteella havaittuihin palkkauksellisiin epäkohtiin.³⁰⁸

³⁰⁵ <http://nuoriso.hel.fi/> → viraston esittely.

³⁰⁶ Nuorisoasiainkeskuksen palkitsemisohjelma 2006–2007, s. 5.

³⁰⁷ Nuorisoasiainkeskuksen palkkaohjelma 2003–2007, s. 7.

³⁰⁸ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2003, yleiskirjeen 1/2003 liite 2, s. 2.

Koska nuorisoasiainkeskus on arvioinut nuoriso-ohjaajien tehtäviä vaativuuden perusteella ja lisäksi virastolla on ollut käytettävissään näitä erisuuruisia järjestelyvaroja viiden vuoden aikana, voisi siis teorian tasolla olettaa, että näin ollen myös nuoriso-ohjaajien tehtäväkohtaisten palkkojen taso olisi noussut näiden toimenpiteiden myötä.

Seuraavassa tarkastellaan täyttä työaikaa tekevien nais- ja miesnuoriso-ohjaajien tehtäväkohtaisten kuukausipalkkojen keskiarvoja (kuva 3). Palkkatilastoina on käytetty vuoden 2003 helmikuussa olleita palkkoja sekä vuoden 2007 syyskuun palkkatilastoja.³⁰⁹

Tehtäväkohtainen palkka / kk			
	Naiset	Miehet	* Palkkaero %
2003	1 475,99	1 484,36	-1,0 %
2007	1 746,42	1 759,21	-1,0 %

Kuva 3 Täyttä työaikaa tekevien nuoriso-ohjaajien tehtäväkohtaisten palkkojen keskiarvot vuosina 2003 ja 2007. * Palkkaero kuvaa naisten keskimääräisten palkkojen suhdetta miesten keskimääräisiin palkkoihin.

Mies- ja naisnuoriso-ohjaajien tehtäväkohtaisten kuukausipalkkojen vertailu (kuva 3), osoittaa että palkkatasoa on saatu tosiasiallisesti nostettua viidessä vuodessa. Lisäksi tästä voidaan nähdä, että naisten ja miesten palkkataso on kehittynyt samaa tahtia. Tällainen palkkojen yhtenäinen kehitys osoittaa sen, että samapalkkaisuuslainsäädäntöä on pyritty toteuttamaan tarkoituksenmukaisesti yhden hinnoittelukohdan sisällä. Näin ollen vertailu voidaan päätellä myös se, että nuoriso-ohjaajien ammattiryhmässä naisten ja miesten välillä ei ilmene merkittävää epätasa-arvoa palkkauksessa.

Yleisesti työmarkkinoilla on pidetty sukupuolten välisen epätasa-arvon mittarina 20 prosentin palkkaeroa miesten hyväksi. Vartiaisen tutkimus kuitenkin osoittaa, että nimenomaan samoissa tai samanarvoisissa tehtävissä olevien naisten ja miesten palkkaero on enintään noin 10 prosentin epätasa-arvoa, julkisella sektorilla prosenttiosuuden ollessa jopa vielä pienempi.³¹⁰

³⁰⁹ Helsingin kaupungin henkilöstökeskus.

³¹⁰ Petäjäniemi 2004, s. 15–17. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:13.

Nuoriso-ohjaajien ammattiryhmässä saadaan siis huomata, että näitä yleisten työmarkkinoiden palkkauksellisen epätasa-arvon indikaattoreita ei suoraan ilmene tässä ammattiryhmässä. Nais- ja miesnuoriso-ohjaajien palkkojen keskiarvojen tasaisuudesta voidaan myös tulkita, että nuorisoasiainkeskuksessa nuoriso-ohjaajien ammattiryhmässä on pyritty toteuttamaan tehtävien vaativuuden arviointien kautta tasa-arvolain vaatimuksia sukupuolten välisestä samanpalkkaisuudesta. Palkkavertailu osoittaa, että nuoriso-ohjaajien tehtäväkohtainen palkka perustuu puhtaasti tehtävien sisällön vaativuustasoon, eikä sukupuolella näin ollen ole merkitystä nuoriso-ohjaajien palkkauksessa.

Edellä toteutettu vertailu ei kuitenkaan ota kantaa siihen, millainen palkkataso vallitsee vaativuudeltaan samanarvoisissa muissa Helsingin kaupungin tehtävissä. Tästä syystä vertailusta ei myöskään selviä sitä, millainen on nuoriso-ohjaajien palkkauksellinen kilpailukyky tällä hetkellä kaupungin sisällä. Lisäksi vertailu ei ota kantaa siihen, millainen palkkataso vallitsee yleisillä työmarkkinoilla eikä näin ollen siihenkään, ovatko nuoriso-ohjaajien palkat kilpailukykyisiä näillä työmarkkinoilla. Palkkavertailu antaa kuitenkin osaltaan hyvän kuvan siitä tosiasiasta, että Helsingin kaupungissa palkkauksellista epätasa-arvoa ei niinkään esiinny yksittäiseen hinnoittelukohtaan kuuluvien miesten ja naisten välillä. Väitettä tukevat myös kaupungin yhteisen palkkakartoituksen tulokset. Palkkakartoituksen vastaava tulos kertoo kaupungin henkilöstöraportin mukaan siitä, että kaupungin sisällä ammattiryhmät ja tehtävät ovat nimenomaan jakautuneet vahvasti nais- ja miesvaltaisiin aloihin ja epätasa-arvoa palkkauksessa vallitsee näiden alojen kesken.³¹¹ Näin ollen voidaan huomata, että vastausta siihen, miksi yleisillä työmarkkinoilla edelleen vallitsee epätasa-arvoa sukupuolten välillä, ei saada vain vertaamalla palkkoja yhden hinnoittelukohdan ja yhden virka- ja työehtosopimuksen sisällä.

Nuorisoasiainkeskus edellä kuvatuunlaisesti tekee yhtenä kaupungin virastona samapalkkaisuuden edistämisen eteen sen, mihin tällä hetkellä koko palkkausjärjestelmä antaa mahdollisuuden. Vaikka nuorisoasiainkeskuksella olisi kuinka tahtoa ja halua edistää samapalkkaisuutta koko kaupungin työntekijöiden välillä tai jopa yleisillä työmarkkinoilla, voi se tyytyä tällä hetkellä huolehtimaan vain siitä, että oman viraston sisällä samoihin hinnoittelukohtiin kuuluvien miesten ja naisten palkkojen välillä vallitsee tasa-arvo.

³¹¹ Helsingin kaupungin henkilöstöraportti 2007, s. 40.

Lisäksi samapalkkaisuuden edistämistyötä virasto voi toteuttaa vain hyvin rajallisin resurssein, järjestelyvaroista tulevien rahaerien avulla. Nuorisoasiainkeskus voikin olla hyvä esimerkki siitä, että se toteuttaa ja edistää oman virastonsa sisällä hinnoittelukohdittain tasa-arvolain mukaista palkkauksellista tasa-arvoa. Tämä perusteella voidaan kuitenkin pohtia sitä, että vastaako yhden hinnoittelukohdan samapalkkaisuus sitä sukupuolten välistä samapalkkaisuutta, johon kotoperäinen tasa-arvolaki ja kansainväliset sopimukset velvoittavat?

Yhden kunnallisen työnantajan, yhden viraston ja yhden ammattiryhmän naisten ja miesten tehtäväkohtaisten palkkojen vertaaminen ei tosin ole tieteellisesti niin kattava otos, jotta voidaan yleistää väittämä siitä, että sama tilanne vallitsisi kaikkien kunnallisten työnantajien kohdalla. Kuitenkin kunnalliset virka- ja työehtosopimukset ovat valtakunnallisesti kattavia, joten niiden rakenteelliset piirteet koskettavat myös muitakin kunnallisia työnantajia. Näin ollen voidaan perustellusti käyttää Helsingin kaupunkia, sen yhtä virastoa ja viraston yhtä ammattiryhmää esimerkkitapauksina ja näiden avulla tuoda esiin näkökulmia tilanteesta, joka tällä hetkellä vallitsee Helsingin kaupungissa ja mahdollisesti myös muiden kunnallisten työnantajien alaisuudessa.

Palkkatilastojen analyysiä voidaan lisäksi tarkastella siitä näkökulmasta, että jos palkkauksellista epätasa-arvoa ei löydy huomattavasti yhden ammattiryhmän ja hinnoittelukohdan sisältä samoista tehtävistä, mutta kuitenkin epätasa-arvon mittarina pidetään samoissa tai samanarvoisissa tehtävissä suunnilleen 10 prosentin palkkaeroja, tarkoittaa se siis sitä, että naisten ja miesten palkkojen epätasa-arvoon johtava ilmiö piilee jossain muualla järjestelmässä, kuin yhteen hinnoittelukohtaan kuuluvien samojen tehtävien välillä.

8. LOPPUPÄÄTELMÄT

Tutkimuksessa käytiin läpi sukupuolten välisen samapalkkaisuuden edistämisen näkökulmasta koko kunnallinen palkanmuodostamisprosessi aina korkeantason tuponeuvotteluista yksittäiseen Helsingin kaupungin virastoon asti.

Tutkimus osoitti, että naisten ja miesten tasa-arvoinen palkkaus ei ole mikään yksiselitteinen asia. Yhteiskunnassamme sukupuolten väliseen samapalkkaisuuteen vaikuttavat monet eri tahot ja tekijät. Tasa-arvoinen palkkaus on vain yksi osa järjestelmää, jossa vaikutetaan muun muassa koko kansantalouteen, lainsäädäntöön tai valtakunnalliseen politiikkaan, esimerkiksi sosiaalipolitiikkaan. Näin ollen monien tavoitteiden järjestelmässä joudutaan ottamaan huomioon niin taloudelliset vaikutukset kuin lainsäädännön asettamat velvoitteet ja rajat.

Sukupuolten välinen palkkauksellinen tasa-arvo ei ole myöskään täysin neutraali tavoite eikä se ole täysin vapaa yhteiskunnassa vallitsevista asenteista. Se saatetaan yleensä liiankin helposti mieltää vain matalapalkkaisten ja naisvaltaisten alojen intressiksi ja tavoitteeksi. Kuitenkin Suomessa on pyritty siihen, että kaikenlainen tasa-arvo olisi yksi yhteiskunnan perusarvoista ja sen tulisi olla osa kaikkea ja kaikentasoista yhteiskunnallista ja hallinnollista toimintaa. Näistä pyrkimyksistä kertookin se, että tasa-arvoisen palkkauksen lähtökohta on laissa ja viime kädessä samapalkkaisuuden vaatimus on palautettavissa jopa kansallisen perustuslain tasolle.

Perustuslain 6 §:n 4 momenttia konkreettisemmin palkkauksellisen tasa-arvon perusta tulee kotoperäisestä tasa-arvolaista sekä Suomea sitovista kansainvälisistä ja Euroopan unionin sopimuksista sekä direktiiveistä. Suomen tasa-arvolaki on ollut voimassa vuodesta 1986 saakka. Lakia on myös ahkerasti uudistettu moneen otteeseen sen voimaantulon jälkeen, jotta laki vastaisi paremmin kansainvälisiä ja Euroopan unionin vaateita samapalkkaisuudesta. Tasa-arvolaki on pakottavaa lainsäädäntöä. Se voidaan nähdä esimerkiksi sen 6 §:n sanamuodoista, jonka mukaan ”*jokaisen työnantajan tulee työelämässä edistää sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti*”. Lain pakottavuudesta seuraa luonnollisesti se, että esimerkiksi lain 6 ja 6 a §:t eivät jätä harkintavaltaa samapalkkaisuuden toteuttamisessa ja edistämisessä.

Näin ollen lain ehdottoman sanamuodon mukaan tasa-arvon toteutuminen ei siis pitäisi olla kiinni sopimustoiminnasta, työmarkkinoilla toimivien tahojen halukkuudesta edistää palkkauksellista tasa-arvoa tai mistään muustakaan vaikuttavasta tekijästä.

Kotoperäisen lainsäädännön lisäksi yksi tärkeimmistä velvoitteista, joihin Suomi on sitoutunut on kansainvälisen työjärjestön ILO:n samapalkkaisuussopimus. Samapalkkaisuussopimus on siinä suhteessa hyvin merkittävä, että se on ollut voimassa jo reilun viidenkymmenen vuoden ajan, ja Suomessakin se on ollut voimassa reilut neljäkymmentä vuotta. ILO:n samapalkkaisuussopimus voidaan nähdä myös tasa-arvoisen palkkauksen tienraivaajana siinä suhteessa, että se on jo 50-luvulla määritellyt samapalkkaisuuden vaatimukset koskemaan tavallisen palkan käsitteen lisäksi myös niitä perusteita ja ehtoja, joiden mukaan työntekijöiden palkka määritellään. Toinen hyvin tärkeä virstanpylväs sukupuolten välisen samapalkkaisuuden tiellä on Rooman sopimus. Jo Euroopan talousyhteisöä perustettaessa vuonna 1957 Rooman sopimuksen 141 artiklaan (entinen 119 artikla) otettiin mukaan vaatimus siitä, että kaikkien jäsenmaiden tulee huolehtia siitä, että samapalkkaisuuden periaate toteutuu jäsenvaltiossa. Myös tämä artikla ulottaa samapalkkaisuuden käsittämään nimenomaan myös niitä perusteita, jotka määrittävät työntekijöiden palkat. Artikla ei tosin yksilöi samapalkkaisuuden vastuuta yhdelle taholle, tasa-arvolain kaltaisesti, mutta se kuitenkin yleisesti velvoittaa jäsenvaltiot huolehtimaan periaatteen toteutumisesta. Näin ollen jäsenvaltioiden tulee itse omilla hallinnollisilla toimenpiteillään muokata palkanmuodostamisprosessi sellaiseksi, että tämä artikla voi tosiasiallisesti toteutua.

Edellä mainittujen sopimusten samapalkkaisuusvaatimuksia ja Suomen tasa-arvolain säännöksiä ja sanamuotoja tutkittaessa ja tulkittaessa voidaan sanoa, että niiden ei ainakaan pitäisi sisältää mitään epäselvää sen suhteen, tulisiko sukupuolten välisen palkkauksellisen tasa-arvon samoissa ja samanarvoisissa tehtävissä toteutua. Tästä voidaan päätellä myös se, ettei kotoperäisessä lainsäädännössä, eikä kansainvälisissä sopimuksissakaan, näyttäisi olevan oikeudellisia esteitä sille, etteikö sukupuolten välinen samapalkkaisuus voisi Suomessa toteutua lainsäädännöllisistä lähtökohdista. Tosin voidaan myös ihmetellä, miksi samapalkkaisuutta ei ole vielä saavutettu, sillä kyseiset sopimukset ovat ehtineet määrittää palkanmuodostusta jo vuosikymmeniä.

Vaikka tasa-arvolaki hyvin yksiselitteisesti velvoittaa edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa, voidaan laissa nähdä myös joitain puutteellisia piirteitä. Laki nimittäin rajoittuu sääntelemään vain yksittäistä työnantajaa samapalkkaisuuskysymyksissä. Tutkimus kuitenkin osoitti, että yksittäisellä työnantajalla on tällä hetkellä varsin rajalliset mahdollisuudet edistää samapalkkaisuutta ensinnäkin kaikkien omien työntekijöidensä kesken ja toiseksi koko työmarkkinakentässä. Näin ollen voidaan pohtia ulottuisiko tutkimuksessa käsiteltyjen kansainvälisten sopimusten tai Euroopan yhteisöjen oikeuden artiklat Suomen tasa-arvolakia pidemmälle velvoittamaan myös muita tahoja, kuin yksittäisiä työnantajia, samapalkkaisuuskysymyksissä.

Tällä tarkoitan sellaista mahdollisuutta, että esimerkiksi Rooman sopimuksen 141 artiklan vaatimukset siitä, että palkanperusteiden tulee olla tasa-arvoisia ulottuisivat koskemaan työmarkkinaosapuolia ja virka- ja työehtosopimusneuvotteluja. Kyseisen artiklan 1-kohta ei nimittäin määrittele sitä, kenen vastuulla jäsenvaltioissa on luoda tasa-arvoiset palkanperusteet, vaan artikla kohdistaa samapalkkaisuusperiaatteen toteutumisen kokonaisuudessaan jäsenvaltioille. Tutkimus on kuitenkin osoittanut, että Suomessa yksittäinen työnantaja ei yksin voi määritellä työntekijän palkanperusteita, vaan niistä neuvotellaan keskitetysti ja valtakunnallisesti virka- ja työehtosopimuksissa. Näin ollen se, millaisen muodon palkanperusteet kulloinkin saavat, on kiinni sopimustoiminnasta. Palkanperusteet eivät näin ollen ole mitään absoluuttisia ja valmiiksi annettuja normeja. Niitä voidaan muuttaa, kun siihen on perusteltua tarvetta. Koska jäsenvaltioiden tulee vastata siitä, että Rooman sopimuksen edellä mainittu artikla toteutuisi käytännössä, tulisi yhden jäsenvaltion huolehtia myös siitä, että palkanmuodostaminen tapahtuisi sellaisen kansallisen järjestelmän puitteissa, jossa on mahdollista täysimääräisesti toteuttaa kyseistä artiklaa. Näin ollen nykyistä palkanmuodostamisprosessia voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, että mahdollistavatko kolmikantainen neuvotteluprosessi ja virka- ja työehtosopimukseen perustuva järjestelmä kyseisen artiklan täysimääräisen toteutumisen.

Tutkimuksessa esitettiin kuitenkin myös toisenlainen näkökulma siitä, että lainsäädäntö ei välttämättä ole paras mahdollinen keino edistää samapalkkaisuutta tosiasiallisesti. Tämä johtuu siitä, että lainsäädännön on tarkoitus olla ikään kuin pysyvämpi instituutio, eikä se välttämättä kykene vaikuttamaan kaikkiin käytännön tilanteisiin ja muutoksiin. Työmarkkinajärjestelmä ja sopimusprosessi puolestaan mukautuvat helpommin yhteiskunnan ja talouden muutoksiin. Näin ollen voidaan mitä ilmeisemmin päätellä myös se, että samapalkkaisuuden toteutumisen ongelma lienee tosiasiallisesti jossain muualla tässä järjestelmässä kuin kotoperäisessä lainsäädännössä, kansainvälisissä sopimuksissa tai Euroopan yhteisöjen oikeudessa.

Tällä hetkellä Suomessa vallitseva tapa muodostaa palkkoja sisältää paljon muutakin kuin vain lainsäädäntöä. Itse palkanmuodostamisprosessin lähtökohtana on toki normisto, joka antaa tälle korporatistiselle järjestelmälle valtuudet sopia palkoista sopimusvapauden turvin. Kolmikantainen neuvottelujärjestelmä neuvottelee ensinnäkin valtakunnallisia tupo-ratkaisuja. Tällaisen yhtenäisen ratkaisun takana on ajatus siitä, että sen avulla voidaan koordinoida yleisesti kansataloutta sekä hillitä muita taloudellisia vaikutuksia kuten inflaatiota. Tupo-ratkaisuja onkin pidetty hyvänä keinona kontrolloida palkankorotuksia, etenkin taloudellisesti vaikeina aikakausina. Näin ollen keskitettyjen ja kollektiivisten sopimusten järjestelmä on ollut vallitsevana tapana Suomessa jo reilun kolmenkymmenen vuoden ajan. Tupo-ratkaisujen antamissa kehyksissä palkanmuodostamisprosessissa käydään myös eri alojen valtakunnallisia virka- ja työehtosopimusneuvotteluja. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kuntasektorilla kolmikantaisen järjestelmän vaikutus näkyy siinä, että kunnallisen virkaehtosopimuslain 1 ja 2 pykälät takaavat neuvotteluosapuolille legitiimiyden sopia sellaisia sopimuksia, joilla on vaikutuksia myös kolmansiin osapuoliin. Nämä kolmannet osapuolet ovat muun muassa kunnan työntekijöitä, joiden konkreettisissa palkoissa ja palkanperusteissa viime kädessä näkyvät kolmikantaisen neuvottelujen tulokset.

Tutkimuksen perusteella voidaan luonnehtia, että tupo-ratkaisut ovat olleet hyvin keskitettyjä ja hillittyjä ratkaisuja palkankorotusten näkökulmasta. Kuitenkin viime vuosina samapalkkaisuuskysymykset ovat yhä enenevässä määrin löytäneet tiensä myös näidenkin ratkaisujen sisältöön. Tästä osoituksena on esimerkiksi Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana neuvoteltu samapalkkaisuusohjelma, joka on ensimmäinen lajiaan Suomessa.

Lisäksi pääministeri Matti Vanhasen II hallitus yhdessä kuntatyönantajien kanssa jatkaa tätä sukupuolten palkkaukselliseen tasa-arvoon tähtäävää työtä hallitusohjelmaan kirjatulla toimenpiteillä.³¹² Nämä ovat jo hyviä lähtökohtia sille, että voidaan uskoa samapalkkaisuuskysymysten olevan tulevaisuudessakin yhä tärkeämpi osa myös kolmikannan neuvotteluja ja palkanmuodostamisprosessia. Tämä olisikin erittäin tärkeää, sillä samapalkkaisuuteen vaikuttavat yhteiskunnassa niin monet erilaiset ilmiöt ja asiat, joten mikään taho yksin ei voi ratkaista sukupuolten välisiä samapalkkaisuuskysymyksiä.

Tutkimuksesta selvisi myös, että vuosien aikana virka- ja työehtosopimusjärjestelmän sisällä on tapahtunut kehitystä. Kunnallisella sektorilla ja tässä tutkimuksessa tarkastelluissa kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen ja kunnallisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimuksen palkkausjärjestelmissä on siirrytty tehtävän vaativuuden sekä henkilökohtaisen työsuorituksen arviointiin perustuvaan palkkausjärjestelmään. Perinteinen kunnallinen nimikkeisiin sekä palvelusvuosiin perustuva palkkausjärjestelmä ei mitannut riittävästi tehtävän sisältöä ja sen vaativuutta. Lisäksi nimike saattoi vaihdella, vaikka tehtävät olivat tosiasiallisesti identtisiä tai vastaavasti nimike saattoi olla sama, mutta tehtävien sisällössä oli eroavaisuuksia. Tällainen palkanmaksun peruste ei myöskään kyennyt vastaamaan esimerkiksi asiantuntijoiden pätevyyttä vaativien tehtävien palkkaukseen. Näin ollen palkkausjärjestelmien uudistuksella pyrittiin saamaan vastauksia myös tämän kaltaisiin haasteisiin. Lisäksi palkkausjärjestelmien uudistuksen takana on pyrkimys säilyttää kunnallisten palkkojen kilpailukyky myös tulevaisuudessa.

KVTES:n sekä TS:n soveltamispiireissä noudatettavissa palkkausjärjestelmissä se seikka, että palkkaa maksetaan tehtävän vaativuuden mukaan tarkoittaa siis teoriassa sitä, että tässä arvioinnissa ja sen perusteella maksettavassa palkassa ei pitäisi olla mitään painoarvoa sillä, kumpaa sukupuolta tehtävää suorittava työntekijä edustaa. Näin ollen palkanperusteiden tullessa arvioinnin kohteeksi ja palkkausjärjestelmien ollessa näin entistä läpinäkyvämpiä, ajateltiin tällä olevan vaikutusta suoraan myös naisten ja miesten samapalkkaisuuden edistämiseen.

³¹² www.kuntatyönantajat.fi → työelämä → hallitusohjelma ja kuntatyönantajat.

Kuitenkin pelkästään se, että on olemassa hyvä arviointijärjestelmä ei itsestään edistä samapalkkaisuutta, jos järjestelmää ei tosiasiallisesti sovelleta niin, että naisten ja miesten tehtävät olisivat yhtä aikaa vertailun kohteena. Tämä tarkoittaa siis sitä, että arviointia tulisi suorittaa kaikkien samojen tai samanarvoisten tehtävien kesken riippumatta siis ammattialasta, ryhmästä tai virka- ja työehtosopimusrajoista. Jos näin ei tapahdu, voidaan sanoa, että järjestelmä toimii vajaana ja osa sille luodusta potentiaalista menee ikään kuin hukkaan. Tutkimuksessa esitettyjen näkökulmien valossa näin voidaan tulkita osittain käyneen esimerkiksi kuntasektorilla KVTES:n ja TS:n soveltamispiireissä noudatettavassa tehtävän vaativuuteen perustuvassa palkkausjärjestelmässä. Tämä johtuu siitä, että tällä hetkellä esimerkiksi KVTES 2007–2009 suosittelee, että työnantajien tulee pyrkiä asettamaan tehtävät vaativuudeltaan oikeaan järjestykseen ainoastaan yhden palkkaryhmän sisällä.³¹³ Tämä perusteella voidaan tulkita, että kuntasektorilla suositellaan tekemään tehtävän vaativuuden arviointia yhden työnantajan piirissä vain yhden palkkaryhmän sisällä.

Tutkimukselle asetettujen tavoitteiden valossa voidaan todeta, että yhtenä tarkoituksena oli osoittaa millaiset ovat yhden työnantajan mahdollisuudet edistää samapalkkaisuutta työntekijöidensä kesken tällä hetkellä vallitsevan järjestelmän mahdollistamana. Tasa-arvolain tarkoittamana yhtenä työnantajana tutkimuksessa käytettiin esimerkkinä Helsingin kaupunkia. Tutkimus osoitti, että tällä hetkellä Helsingin kaupungissa sovelletaan edellä mainittua suositusta tehtävän vaativuuteen arvioinnista. Tämän perusteella tutkimuksessa nostettiin esiin työnantajan näkökulmasta järjestelmässä vallitseva epäkohta sen suhteen, ettei tällä hetkellä edes samaan virka- ja työehtosopimukseen kuuluvia tehtäviä ei arvioida keskenään. Järjestelmän edellä mainittu piirre on epäkohta sen takia, että tutkimuksen esimerkkitapaus Helsingin kaupunki on kuitenkin yksi tasa-arvolain tarkoittama työnantaja riippumatta siitä, kuinka monia eri virka- ja työehtosopimuksia kaupungin sisällä sovelletaan.

Helsingin kaupungillakin on siis yhtä aikaa voimassa viisi virka- ja työehtosopimusta. Näin ollen tämä voidaan nähdä osaltaan ristiriidassa sen kanssa, että silti näillä kaikilla työntekijöillä on yksi ja sama työnantaja, jonka velvollisuus siis olisi tasa-arvolain mukaan edistää samapalkkaisuutta.

³¹³ KVTES 2007–2009, s. 24.

Työmarkkinoiden tosiasiallinen jakautuminen pääsääntöisesti naisvaltaisiin ja miesvaltaisiin aloihin johtaa siihen, että esimerkiksi Helsingin kaupungissa kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus on hyvin naisvaltainen sopimus ja kunnallinen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus on puolestaan pääasiallisesti miesvaltainen sopimus. Tällainen muun muassa virka- ja työehtosopimusrajoihin perustuva tilanne tehtävien vaativuuden arvioinneissa voidaan nähdä johtavan siihen, että tasa-arvolain säännökset yhden työnantajan samapalkkaisuuden edistämismäärästä ei voi tällä hetkellä toteutua täysimääräisesti.

Tutkimuksessa havaittiin, että yksi väline samapalkkaisuuden edistämiseen on tasa-arvolain mukainen palkkakartoitus. Tutkimus kuitenkin osoitti, että tällä hetkellä palkkoja pystytään kartoittamaan ainoastaan yhden virka- ja työehtosopimuksen yhden hinnoittelukohdan sisällä. Näin ollen palkkakartoituksessaan keskiansioiden vertailun kohteena eivät ole yhtäaikaan kaikki yhden työnantajan alaisuudessa olevat tehtävät. Jos tehtäviä siis verrattaisiin toisiinsa jopa yli virka- ja työehtosopimusrajojen, tarkoittaisi se sitä, että myös kunnallisella sektorilla tulisi tarkasti määritellä mitkä tehtävät ovat samanlaisia sekä samanarvoisia. Suurin haaste olisikin varmasti juuri samanarvoisten tehtävien määrittäminen eri virka- ja työehtosopimuksissa. Erityisen tärkeää olisi määrittää samanarvoiset tehtävät KVTES:n ja TS:n välillä. Vain tätä kautta naisvaltaisia ja miesvaltaisia aloja ja tehtäviä päästäisiin arvioimaan keskenään. Vasta näiden toimenpiteiden jälkeen tasa-arvolaille olisi mahdollisuuksia toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ja täysimääräisesti.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös Helsingin kaupungin nuorisoasiainkeskusta kaupungin yhtenä virastona. Helsingin kaupunki on delegoinut virastoilleen ja liikelaitoksilleen mahdollisuuden edistää samapalkkaisuutta oman virastonsa sisällä. Pystyäkseen korjaamaan sukupuolten välisiä palkkaeroja, on virastoilla ja liikelaitoksilla käytössään virka- ja työehtosopimuksista johtuvia järjestelyvaroja. Helsingin kaupungissa virastoille ja liikelaitoksille on luotu tällainen mahdollisuus siksi, että heillä itsellään on parhaimmat tiedot viraston tai liikelaitoksen palkkauksen tilasta ja näin ollen niillä tulisi olla myös kyky palkkatilastojen seurannan avulla havaita mahdollisia palkkauksellisia epäkohtia.

Tutkimuksessa toteutettu nuorisoasiainkeskuksen yhden ammattiryhmän, nuoriso-ohjaajien, palkkatilastojen analyysi osoitti sen, että ainakaan tämän ammattiryhmän miesten ja naisten tehtäväkohtaisissa palkoissa ei ollut huomattavaa epätasa-arvoa. Tällainen yhden ammattiryhmän palkkatilastojen analyysi on kuitenkin tilastollisesti kapea otos, eikä kerro koko totuutta palkkauksen tilasta Helsingin kaupungissa. Kuitenkin yhden ammattiryhmän palkka-analyysi kertoo sen, millaista järjestelmää tällä hetkellä kuntasektorilla suositellaan käytettäväksi, ja jota Helsingin kaupunki soveltaa. Tutkimuksen perusteella se johtaa siihen tilanteeseen, että Helsingin kaupungilla ei tosiasiallisesti ole mahdollisuuksia verrata kaikkien alojen miesten ja naisten tehtäviä edes oman kaupungin sisällä. Tutkimustulosten perusteella näyttää siis siltä, että järjestelyvaroista tulevat resurssit ja työnantajan suorittamat palkkakartoitukset ovat tällä hetkellä Helsingin kaupungille ja mahdollisesti muillekin kunnallisille työnantajille ainoita keinoja havaita palkkauksellisia epäkohtia ja pyrkiä edistämään sukupuolten välistä samapalkkaisuutta virasto- ja liikelaitostasolla hinnoittelukohdittain eli ammattiryhmittäin.

Näihin tutkimustuloksiin ja argumentteihin nojaten, voidaan sanoa, että työnantajan näkökulmasta kuntasektorilla virka- ja työehtosopimusten rakenteissa on sellaisia rakenteellisia elementtejä, jotka tällä hetkellä hidastavat tehtävien vaativuuden arviointijärjestelmän tehokasta soveltamista yli virka- ja työehtosopimusrajojen ja näin ollen vaikuttavat myös sukupuolten välisen samapalkkaisuuden edistämismahdollisuuksiin yhden työnantajan piirissä yli virka- ja työehtosopimusrajojen. Tehtävien vaativuuden arvioinnin ja palkkakartoituksen rajoittaminen koskemaan virka- ja työehtosopimusrajoja voidaan nähdä ongelmallisena piirteenä sen suhteen, että palkkojen vertailua voitaisiin suorittaa ja, että samapalkkaisuutta voitaisiin edistää tasa-arvolain tarkoittamalla tavalla. Myös Nummijärvi toteaa, että samapalkkaisuuden edistämisen todellinen ongelma Suomessa onkin se, ettei kaikkia ammattiryhmiä vertailla keskenään. Lisäksi hän lisää, että tasa-arvolaki mahdollistaa ja itse asiassa jopa velvoittaa jo tällä hetkellä erilaisten, mutta samanarvoisten töiden vertaamiseen. Näin ollen samapalkkaisuuden mahdollistava normisto on jo käytössä, mutta Nummijärven mukaan meillä työmarkkinajärjestelmässä ei vain vielä hyödynnetä kaikkea sitä potentiaalia, mikä tasa-arvolain säännöksiin on luotu³¹⁴.

³¹⁴ Ojanperä 2008, s. 6. Tasa-arvo 1/2008.